

Entwicklungstendenzen abweichender Beschäftigung im öffentlichen Dienst der BRD

Warsewa, Günter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Warsewa, G. (1990). *Entwicklungstendenzen abweichender Beschäftigung im öffentlichen Dienst der BRD*. (Arbeitspapier / Sfb 186, 9). Bremen: Universität Bremen, SFB 186 Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57141>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Entwicklungstendenzen abweichender
Beschäftigung im öffentlichen
Dienst der BRD

von
Günter Warsewa*

Arbeitspapier Nr. 9

Überarbeitete Fassung eines Aufsatzes aus: Der Personalrat, 6/90

*wiss. Mitarbeiter im SFB 186, Teilprojekt C2: "Erosion traditioneller Normalitätsmuster der Beschäftigung im öffentlichen Dienst." (neben dem Autor sind an dem Projekt beteiligt: Christoph Heigl, Martin Osterland, Roderich Wahsner)

Herausgeber: Der Vorstand des SFB 186, Bremen 1990

Vorwort

Im Verlauf der Beschäftigungskrise seit Beginn der 80er Jahre hat sich die Regulierung der Arbeitsverhältnisse spürbar gelockert. Wachsende Beschäftigungszahlen in Arbeitsbedingungen, die nicht dem Normalarbeitsverhältnis entsprachen, waren die Folge. Dieser Prozeß der Deregulierung wird überwiegend für die private Wirtschaft diskutiert. Mit (je nach Abgrenzungskriterien) 4,5 bis über 5 Mio. Arbeitskräften konstituiert jedoch der öffentliche Dienst ein Beschäftigungssystem, welches ebenfalls eine beträchtliche Zunahme von Arbeitsformen verzeichnete, die von den rechtlichen und sozialen Standards des Normalarbeitsverhältnissen abweichen.

Als größter Arbeitgeber in der BRD könnte der öffentliche Dienst damit in besonderer Weise zu einer Destabilisierung dessen beitragen, was als herrschendes Bild der Normalität abhängiger Erwerbsarbeit gilt (und die Grundlage für Lebensplanung und Lebensperspektiven abhängig Beschäftigter darstellt) oder er könnte deren Stabilisierung auf einem qualitativ veränderten Niveau vorantreiben.

Diesen Fragen widmet sich im Rahmen des SFB 186 das Projekt C 2 "Erosion traditioneller Normalitätsmuster der Beschäftigten im öffentlichen Dienst", aus dem hier erste Zwischenergebnisse vorgelegt werden.

Der Aufsatz befaßt sich zunächst mit der Verbreitung abweichender Beschäftigung im öffentlichen Dienst und ihrer Bedeutung bei unterschiedlichen öffentlichen Arbeitgebern. Darüber hinaus verdeutlicht er die Bedingungskonstellationen, die während der 80er Jahre zu einem quantitativ und qualitativ unterschiedlichen Einsatz abweichender Beschäftigung bei den öffentlichen Arbeitgebern führten.

Da sich hierbei bereits die Wirksamkeit von Faktoren wie der politisch-ideologischen Orientierung verantwortlicher Entscheidungsgremien, der jeweiligen Arbeitsmarktverhältnisse oder der Haushaltslage in globaler Weise bestätigt hat, sind weitere Arbeiten anhand konkreter Fallstudien u.a. darauf gerichtet, Umfang und Einsatzfelder abweichender Beschäftigung in unterschiedlich strukturierten Regionen zu untersuchen.

Prof. Dr. W. R. Heinz
Sprecher des SFB 186

1. Die Entwicklung der Personalstruktur in den 70er und 80er Jahren

Noch immer gilt der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik vielfach als der Beschäftigungsbereich, in dem hohe Arbeitsplatzsicherheit, regelmäßige Verdienststeigerungen, hoher Standard des Arbeitnehmerschutzes und der sozialen Sicherung in stärkerem Maße gewährleistet seien als anderswo. In keinem anderen Wirtschaftssektor scheint das dauerhafte Vollzeitarbeitsverhältnis so sehr die Normalität der Beschäftigung zu prägen wie im öffentlichen Dienst und dies gelte nicht nur für die klassische Form des Beamtenverhältnisses – sondern im auch für die Statusgruppen der Arbeiter und Angestellten.

Tatsächlich hat sich jedoch das Bild des öffentlichen Dienstes in den vergangenen Jahren spürbar verändert. Das Normalarbeitsverhältnis (zu dem als öffentlich-rechtlich ausgestaltete Sonderform auch das Beamtenverhältnis gerechnet werden kann), als eine Beschäftigung auf Dauer mit voller tariflicher Arbeitszeit befindet sich nämlich auch im öffentlichen Dienst auf dem Rückzug.

Der vorliegende Text befaßt sich mit diesem Trend in zwei Abschnitten. Im ersten Teil wird mit Hilfe statistischer Daten die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst während der 70er und 80er Jahre analysiert und das Ausmaß der Anwendung abweichender Beschäftigung ermittelt. Im einzelnen wird danach gefragt,

- in welcher Weise sich die Beschäftigungspraxis der öffentlichen Arbeitgeber verändert hat und
- ob es sich dabei um einen einheitlichen Prozeß handelt oder ob sich die öffentlichen Arbeitgeber (u.a. Bund, Länder, Kommunen) beim Einsatz abweichender Beschäftigung unterschiedlich verhalten haben.

In einem zweiten Teil wird der Frage nachgegangen, welche ökonomischen, sozialen und politischen Bedingungen der Beschäftigungspraxis öffentlicher Arbeitgeber zur Erklärung der festgestellten Tendenzen herangezogen werden können. Die Aussagen in diesem Teil stützen sich im wesentlichen auf die Auswertung einschlägiger Literatur sowie auf erste Befunde aus einer Reihe von Expertengesprächen, die mit Verbandsvertretern, Personalverwaltungen und Personalräten geführt wurden.

1.1 Normalarbeitsverhältnis und abweichende Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Aus dem umfangreichen Spektrum derjenigen Beschäftigungsformen, die von den Standards des Normalarbeitsverhältnisses abweichen, sind für den öffentlichen Dienst die verschiedenen Varianten von Teilzeitbeschäftigung und von befristeter Beschäftigung sowie deren Kombinationen zumindest mit Einschränkungen und Unterbrechungen über einen längeren Zeitraum statistisch erfaßt. Eine systematische Darstellung der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst anhand vorliegender amtlicher Daten muß sich daher zunächst im wesentlichen auf fünf Varianten abweichender Beschäftigung beschränken (die Felder 2 und 3 sowie 9, 10 und 11 der folgenden Übersicht):

Übersicht 1: Abweichende Beschäftigung und ihre unterschiedlichen Formen

Dauer d. Beschäftigung \ Arbeitszeit	volle tarifliche Arbeitszeit	T1	T2	geringfügige Beschäftigung
unbefristet	intern 1) Normalarbeitsverhältnis	2) unbefristete Beschäftigung m. weniger als der vollen, aber mind. 50% der tarifl. Arbeitszeit	3) unbefristete Beschäftigung m. weniger als 50% der tarifl. Arbeitszeit	4) dauerhafte Beschäftigung m. weniger als DM 450,- Entgelt/Monat u. weniger als 15 Std./Woche (1989)
	extern 5*) Leiharbeit, mittelbare Beschäftigung	6) z.B. wie 5, aber m. reduzierter Arbeitszeit, Arbeit auf Abruf	7) z.B. wie 5, aber m. geringerer Stundenzahl	8) z.B. "Daueraushilfen"
befristet	intern 9) befristete Vollzeitbeschäftigung, z.B. nach AFG, BSHG, BAT SR 2y, BeSchFG	10) z.B. wie 9, aber m. reduzierter Arbeitszeit	11) befristete Beschäftigung m. weniger als 50% d. tarifl. Arbeitszeit z.B. Besch. nach BSHG § 20.2	12) z.B. Praktikanten
	extern 13) z.B. Werkverträge Vergabe an (schein-selbständige) Subunternehmer	14) z.B. Honorarverträge	15) z.B. Honorarverträge	16) z.B. kurzfristige Aushilfen mit Stundenvergütung (etwa Extrawachen im Krankenhaus)

T1: Teilzeitbeschäftigung mit mind. 50% der tarifl. Arbeitszeit.

T2: Teilzeitbeschäftigung mit weniger als 50% der tarifl. Arbeitszeit, aber über der Geringfügigkeitsgrenze.

intern: Arbeitnehmerstatus beim Beschäftiger

extern: Arbeitnehmerstatus bei Dritten oder selbst./schein-selbst. Vertragspartnern.

*) Leiharbeiter/innen haben i.d.R. ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis beim Verleiher; davon zu unterscheiden ist selbstverständlich der i.d.R. befristete Einsatz beim Entleiher.

Allerdings erfassen die amtlichen Statistiken selbst die Merkmale "Dauer der Beschäftigung" und "tägliche Arbeitszeit" nicht vollständig. Obwohl seit dem Ende der 70er Jahre die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik ausgeweitet wurden (z.B. auf die gesonderte Zählung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), was durchaus für ein angestiegenes Problembewußtsein in diesem Bereich spricht, sind nach wie vor geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (unter 15 Stunden pro Woche und mit geringerem Entgelt als 450,-DM pro Monat/Stand 1989) nicht berücksichtigt.

Schließlich ist auch ein drittes Merkmal abweichender Beschäftigung nicht erfaßt, nämlich die Vergabe von Tätigkeiten an Personen, die nicht im öffentlichen Dienst direkt beschäftigt sind. Dessen wichtigste Ausprägungen (sog. Nebenbeschäftigungen, Beschäftigung mit Werk- oder Honorarvertrag, mittelbare Beschäftigung oder Vergabe von Tätigkeiten an (schein)selbständige Subunternehmer) umfassen ohne Frage auch im öffentlichen Dienst ein erhebliches Arbeitsvolumen, dem über die amtlichen Statistiken nicht auf die Spur zu kommen ist.

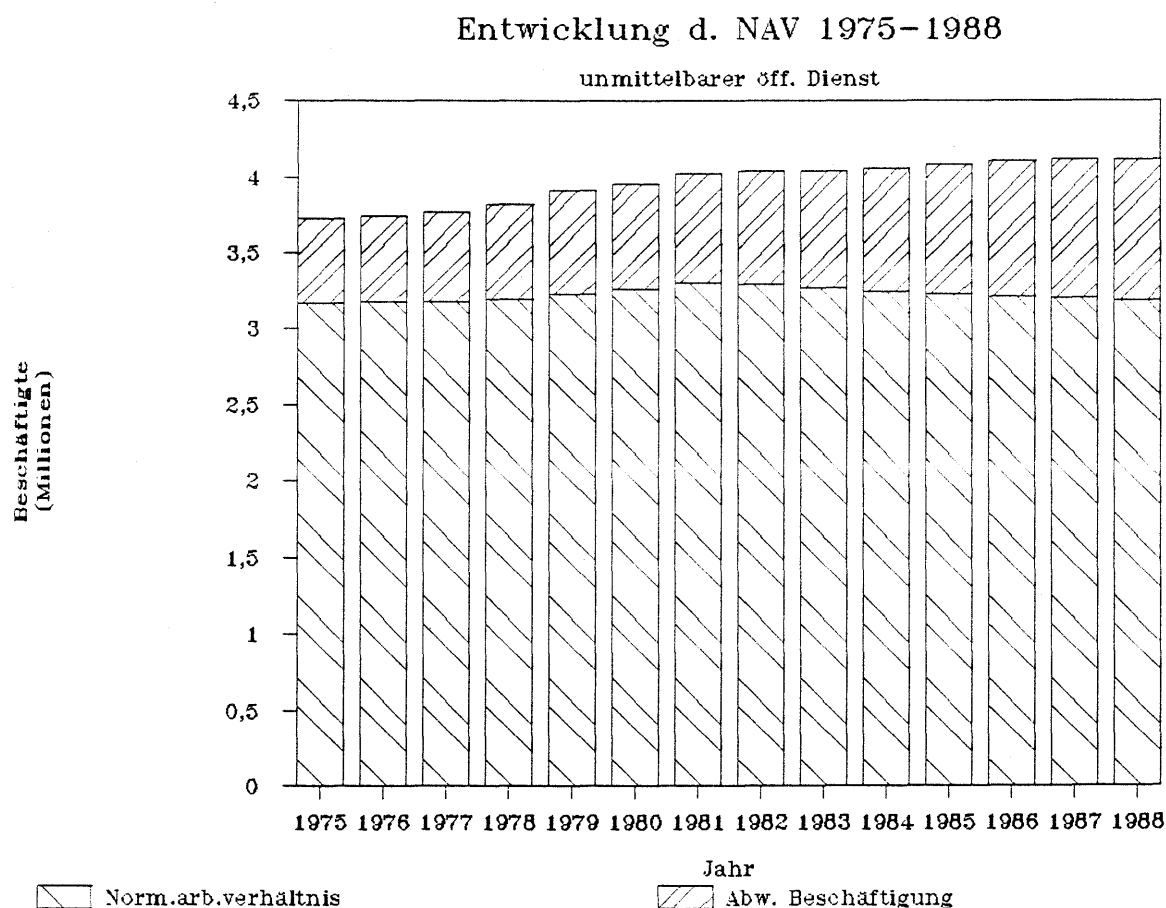
Darüber hinaus ist auch gegenüber den vorliegenden Daten einige Skepsis geboten. Die Vergleichbarkeit im Längsschnitt leidet unter einigen Veränderungen der Erhebungskategorien und das Stichtagsprinzip hat den Nachteil, daß die Dynamik, die gerade bei kürzeren Befristungen von großer Bedeutung ist, völlig unkenntlich bleibt. Gleichwohl ermöglichen die verfügbaren Daten einen hinreichenden Überblick über die Tendenzen der Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst:

Während der zweiten Hälfte der 70er Jahre lag der Anteil der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in einem "normalen" Beschäftigungsverhältnis im unmittelbaren öffentlichen Dienst¹ relativ konstant bei etwa 80%. Obwohl der relative Anteil des Normalarbeitsverhältnisses seit 1977/78 bereits merklich zurückgegangen war, stieg die absolute Zahl der "normal" Beschäftigten bis 1981 noch etwa parallel zur Gesamtzahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst. 1981 war mit über 3,3 Mio. der bisherige Höchststand erreicht und seitdem entwickelte sich die Gesamtzahl der Beschäftigten und die Anzahl der

¹ Im unmittelbaren öffentlichen Dienst sind die Gebietskörperschaften (Bund - einschl. Bundeswehrverwaltung, aber ohne Soldaten -, Länder, Gemeinden, kommunale Zweckverbände) und deren rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen (auch die Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen) sowie Bundesbahn und Bundespost zusammengefaßt. Der gesamte öffentliche Dienst umfaßt darüberhinaus noch den mittelbaren öffentlichen Dienst, dem die Bundesanstalt für Arbeit, die Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Bundes bzw. der Länder sowie die Träger der Zusatzversorgung von Bund, Ländern und Gemeinden/ Gemeindeverbänden angehören.

dauerhaft Vollzeitbeschäftigten auseinander: Während die Beschäftigtenzahl insgesamt von 1981 auf 1988 um rd. 120.000 Personen anwuchs, ging die Zahl der "normal" Beschäftigten im gleichen Zeitraum um rd. 100.000 Personen zurück (vgl. Schaubild 1); deren Anteil an den Beschäftigten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes sank auf seinen bisherigen Tiefststand von 72,9% in 1988. Das bedeutet, daß 1988 fast 930.000 abweichend Beschäftigte einer Zahl von knapp 3,2 Mio. dauerhaft und gesichert Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst gegenüberstanden. Damit ist der Anteil abweichend Beschäftigter im unmittelbaren öffentlichen Dienst von 16,5% (1980) auf 21,3% (1988) angewachsen.

Schaubild 1:



Quelle: vgl. Angang, Tabelle I

1.2 Teilzeit- und befristete Beschäftigung im Zeitverlauf - Bedeutungsverlust des dauerhaften Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses während der 80er Jahre

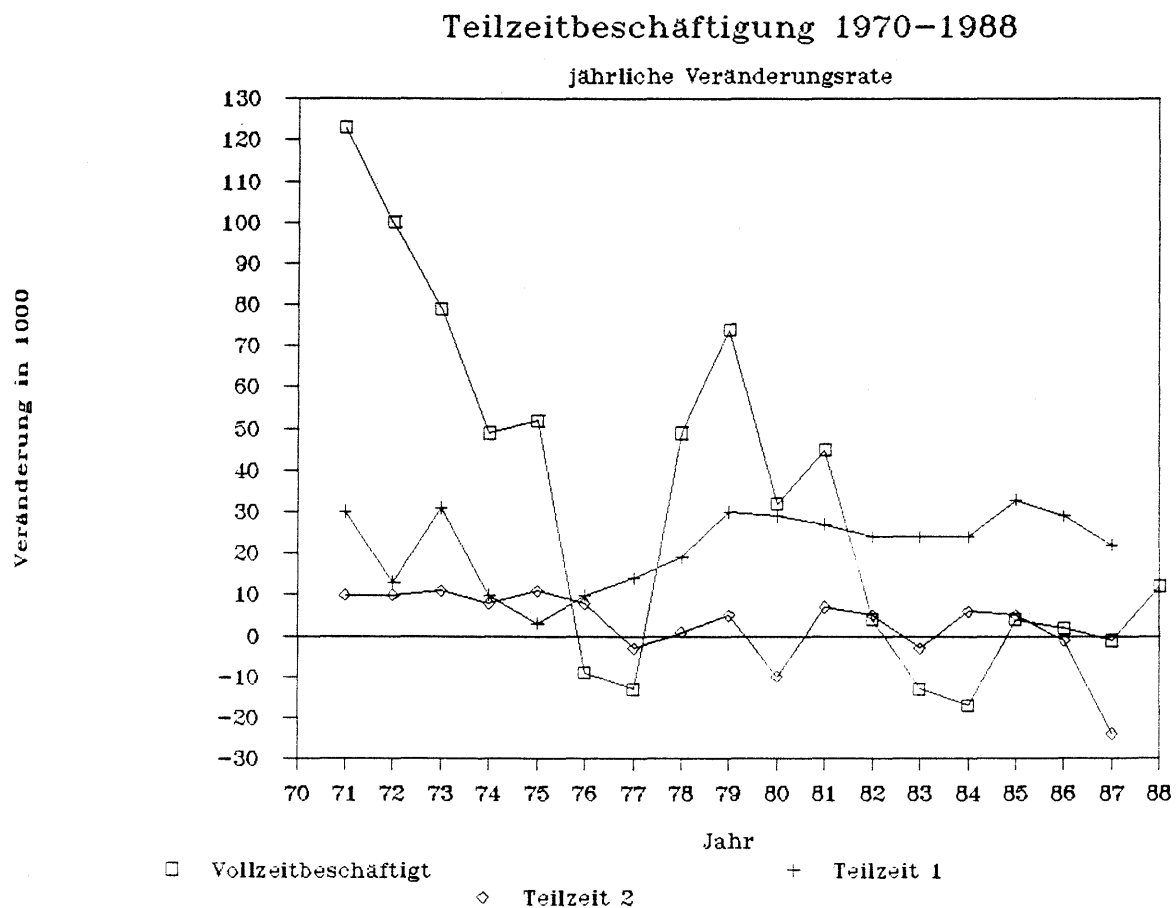
Dem Rückgang der Normalbeschäftigung² entspricht eine deutliche Zunahme unterschiedlicher Formen abweichender Beschäftigung in diesem Zeitraum. Da sowohl hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen als auch hinsichtlich der betrieblichen Funktion des Einsatzes deutliche Unterschiede bestehen, ist die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung zunächst getrennt von der befristeter Beschäftigungen zu betrachten.

Während im gesamten wie auch im unmittelbaren öffentlichen Dienst von 1970 bis 1988 sowohl die absolute Zahl der Teilzeitbeschäftigten (von 378.000 auf 817.000) als auch ihr relativer Anteil kontinuierlich angewachsen (von ca. 10% auf über 17,5%) ist, war für die Vollzeitbeschäftigung 1982 ein bisheriger Höchststand zu verzeichnen. Nach beträchtlichen Rückgängen in den Jahren 1983 und 1984 wurde das Niveau der Vollzeitbeschäftigung von 1982 im gesamten öffentlichen Dienst bis 1988 nicht wieder erreicht (vgl. Anhang, Tab.2). Ab 1981 waren also die leichten allgemeinen Personalzuwächse im öffentlichen Dienst zum überwiegenden Teil auf die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen.

Damit zeichnete sich im Verhältnis von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigung ein Trendbruch ab 1982 ab. Mit Ausnahme der Jahre '76/77, in denen eine beträchtliche Reduzierung der Vollzeitbeschäftigten mit leichten Zuwächsen der Teilzeitbeschäftigung einherging, lag bis einschließlich 1981 die Zahl der jährlich eingestellten Vollzeitbeschäftigten immer wesentlich höher als die Zahl der neueingerichteten Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse (vgl. Schaubild 2).

² Dabei ist die tatsächliche Differenz zwischen den 70er und 80er Jahren vermutlich noch größer, da in den 70er Jahren mit einiger Berechtigung auch die Auszubildenden zu der Gruppe der "Normal-Beschäftigten" gezählt werden konnten, während für einen großen Teil der Auszubildenden in den 80er Jahren auch im öffentlichen Dienst keine Chancen auf Übernahme in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis bestanden.

Schaubild 2:



Quelle: vgl. Anhang, Tabelle 2

Ab 1982 hat sich dieses Verhältnis grundlegend geändert. Einer neuerlichen Zunahme der Teilzeitbeschäftigten um ca. 25.000 – 35.000 im Jahresdurchschnitt standen beträchtliche Rückgänge (1983 und 1984) sowie geringe Anstiege (1985–1987) bei der Vollzeitbeschäftigung entgegen (vgl. Schaubild 2). Teilzeitbeschäftigung hatte bis dahin offenbar eine überwiegend komplementäre Funktion, während das Beschäftigungsverhältnis mit voller Arbeitszeit im öffentlichen Dienst eher den Regelfall darstellte. In der ersten Hälfte der 80er Jahre entwickelte sich dagegen das Teilzeitbeschäftigungsverhältnis – zumindest bei Neueinstellungen bzw. Neubesetzungen von Stellen – zur Regel.

Die kontinuierliche Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst endete 1987. In diesem Jahr fand das erste Mal seit 1970 ein Rückgang sowohl der Gesamtzahl als auch des Anteils der Teilzeitbeschäftigten statt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die rechtlich und sozial besser abgesicherte Variante der Teilzeitarbeit, nämlich die Beschäftigung mit mindestens 50% der tariflichen Arbeitszeit (im Folgenden: T1), nach wie vor attraktiv für Beschäftigte und Arbeitgeber ist und weiter anwächst. Das folgt aus dem Umstand, daß die leichte Abnahme der Teilzeitbeschäftigung im Jahre 1987 ausschließlich auf einen massiven Rückgang der Beschäftigung mit weniger als 50% der tariflichen Arbeitszeit (im Folgenden: T2) zurückzuführen ist (vgl. Schaubild 2). Diese Form der Beschäftigung nahm während der 70er und 80er Jahre insgesamt weniger stark zu als die T1 und entwickelte sich ab 1975 diskontinuierlich. Trotz einiger Schwankungen stieg jedoch die Zahl der Beschäftigten in T2 in der Tendenz an und erreichte 1985 ihren bisherigen Höchststand. Bei dem darauffolgenden beträchtlichen Rückgang mögen die im öffentlichen Dienst seit Mitte der 80er Jahre verstärkten Bemühungen eine Rolle spielen, diese Form von Teilzeitbeschäftigung so aufzustocken, daß sie in den stärker regulierten und sozial abgesicherten Bereich der T1 übergeht.

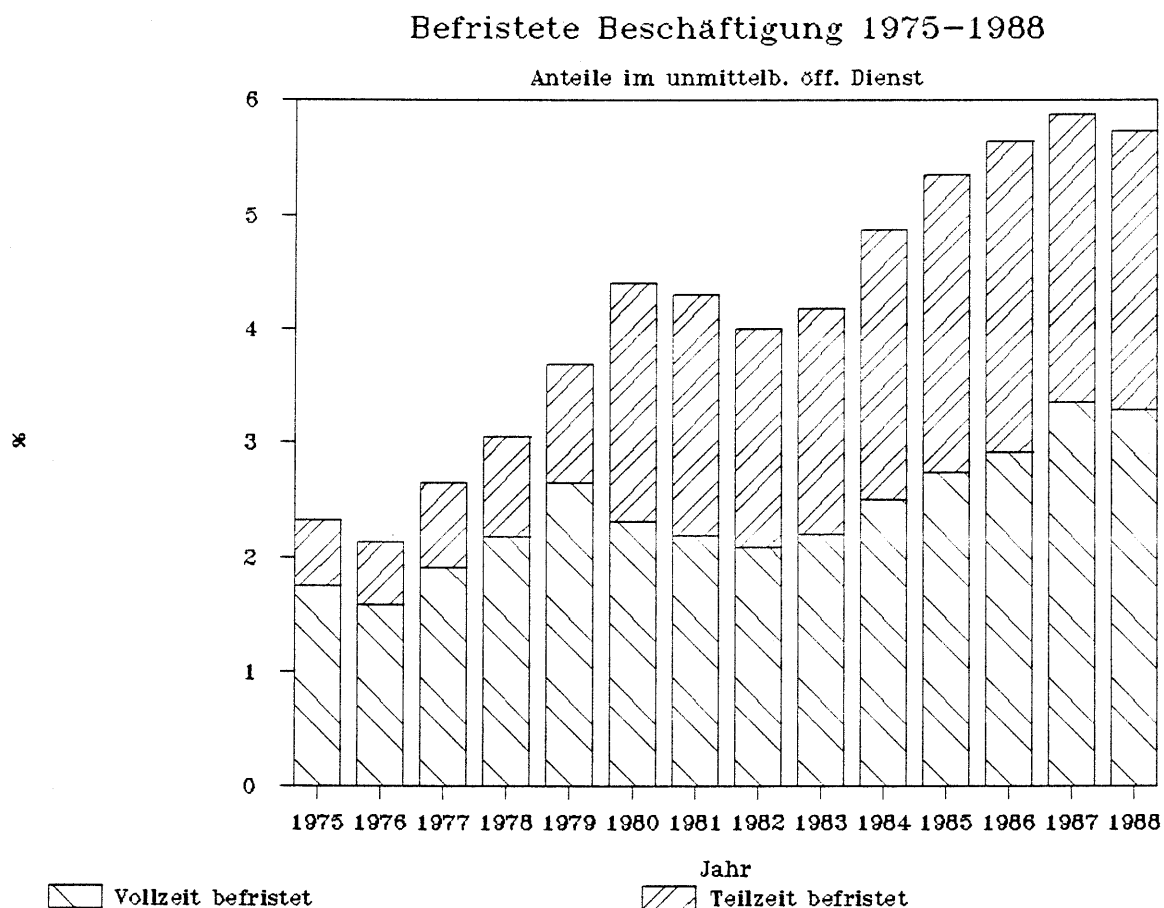
Gleichzeitig korrespondiert der Rückgang von der T2 in dieser Phase mit einer Abnahme der befristeten Teilzeitstellen³, deren bisheriger Höchststand 1986 mit fast 120.000 (ca. 2,7% der Beschäftigten) erreicht war. Ab Mitte der 80er Jahre mag also ein Teil des Rückgangs von der T2 u.U. auch durch den Abbau derartiger befristeter Stellen zu erklären sein. Ein solcher möglicher Zusammenhang zwischen der Befristungspraxis und dem Einsatz von Teilzeitarbeit gälte allerdings ausschließlich für die zweite Hälfte der 80er Jahre, denn die zeitweiligen, kurzfristigen Schwankungen in der Zahl der T2-Beschäftigten zwischen 1976 und 1986 fallen ansonsten nicht mit Rückgängen der befristeten Teilzeitbeschäftigung zusammen.

Für die Gesamtzahl der Beschäftigten mit Zeitvertrag im unmittelbaren öffentlichen Dienst ist zunächst ebenfalls eine allgemeine Tendenz der Zunahme festzustellen. Seit 1975 hat sich deren Anzahl mehr als verdoppelt, wobei insbesondere die befristete Beschäftigung in Teilzeit in

³ Für die Beschäftigung mit Zeitvertrag liegen nur Angaben über den unmittelbaren öffentlichen Dienst vor. Mit ca. 95% der Beschäftigten im gesamten öffentlichen Dienst (ohne Soldaten) bestimmt der unmittelbare öffentliche Dienst jedoch fraglos die Trends der Entwicklung und daher ist es an dieser Stelle zulässig, die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigten insgesamt im öffentlichen Dienst und die Entwicklung der Befristungen im unmittelbaren öffentlichen Dienst in Relation zu setzen.

diesem Zeitraum stark zugenommen und sich ca. verfünffacht hat. Entsprechendes gilt für die relativen Anteile dieser Formen von Beschäftigung am gesamten Personalbestand des unmittelbaren öffentlichen Dienstes. (vgl. Schaubild 3).

Schaubild 3:



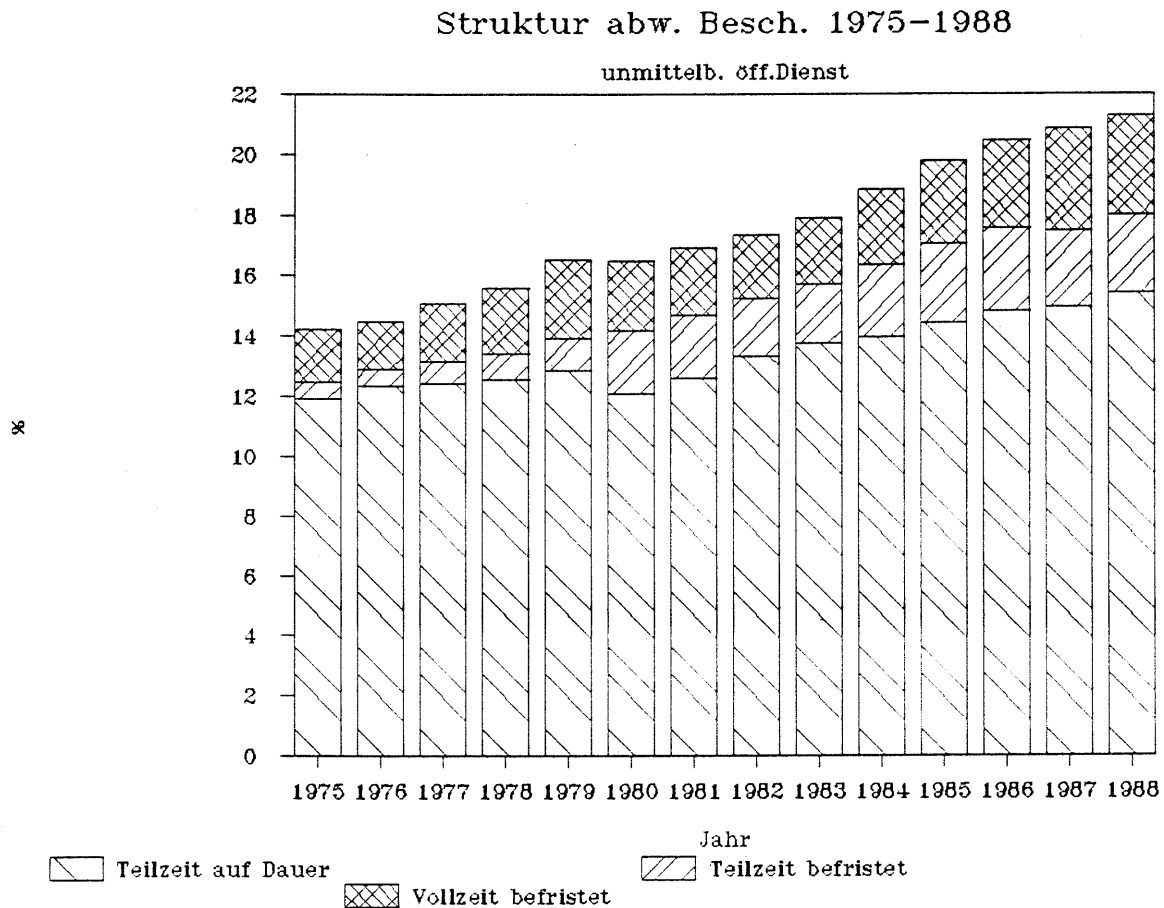
Quelle: vgl. Anhang, Tabelle I

Die beiden Unterbrechungen dieser Tendenz (1976 und 1981 bis '83) deuten darauf hin, daß die befristete Beschäftigung auch im öffentlichen Dienst als "Konjunkturpuffer" dient, denn die Befristungen nahmen jeweils in der Folge der Rezessionen 1974/75 und 1980/81 kurzzeitig deutlich ab⁴ (vgl. Schaubild 3). Erst 1984 wuchs der Anteil der befristet Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst wieder stark an und steigerte sich bis auf 5,9% aller Beschäftigungsverhältnisse (ca. 258.000) im Jahre 1988.

Im Gegensatz dazu erweist sich die Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst als "konjunkturunempfindlicher". Sowohl 1974/75 als auch 1980/81 kam es zwar zu einer unmittelbaren Reaktion in der Beschäftigungspraxis der öffentlichen Arbeitgeber, doch handelte es sich bei der Teilzeitbeschäftigung nicht wie bei den Befristungen um einen absoluten Rückgang sondern lediglich um eine vorübergehende Abschwächung der Zuwachsraten. Gleichzeitig erhöhte sich allerdings ab 1980 innerhalb der Gruppe der Teilzeitbeschäftigten der Anteil der befristet eingestellten Arbeitskräfte recht deutlich (von 430.000 auf 875.000), so daß nicht nur bei dem zeitverzögerten Abbau von Vollzeitarbeitsplätzen sondern auch bei der Einstellungspraxis ein konjunkturell bedingter Bedeutungsgewinn von befristeter Beschäftigung festzustellen ist.

⁴ Der Umstand, daß diese personalpolitische Reaktion jeweils erst etwa 1 - 2 Jahre nach dem Konjunkturtief wirksam wurde, erklärt sich aus der durchschnittlich längeren Laufzeit von Befristungen (z.B. Ersatz für Erziehungsurlaub, ABM-Stellen, 2 - 3jährige Projektstellen im Wissenschaftsbereich) im öffentlichen Dienst als in der Privatwirtschaft. Sicherlich spielen dabei auch langwierige und schwerfälligere Entscheidungsprozesse eine Rolle.

Schaubild 4:



Diese Tendenz bestätigt sich, wenn das Augenmerk auf die Varianten der befristeten Beschäftigung gerichtet wird: Die Reduzierung der gesamten befristeten Beschäftigung zwischen 1980 und '83 fiel nämlich per Saldo deshalb recht moderat aus, weil in dieser Phase die Teilzeitbeschäftigten mit Zeitverträgen enorm zunahmen (s.o.). Diese Form befristeter Beschäftigung gewann erst in den 80er Jahren eine nennenswerte quantitative Bedeutung und näherte sich in diesem Zeitraum der Anzahl der befristeten Vollzeitstellen stark an. Waren bis 1979 immer 70 bis 75% der befristet Beschäftigten in Vollzeit eingestellt, so reduzierte sich ihr Anteil seit 1980 auf rd. 50% (vgl. Schau-

bild 4). Bei der anderen Hälfte handelt es sich um befristet Beschäftigte mit Teilzeitstellen. Lediglich von 1986 auf 1987 war wieder eine besonders starke Zunahme der befristeten Vollzeitstellen zu verzeichnen. Damit stieg der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Zeitvertrag insgesamt zwar an, während die Anzahl der befristeten Teilzeitstellen (um rd. 8.500) zurückging.

Aus diesen Zahlenübersichten wird deutlich, daß der Einsatz sowohl von Teilzeit – wie auch von befristeten Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst zumindest seit Beginn der 70er Jahre kontinuierlich ausgeweitet worden ist. Dennoch erscheint es gerechtfertigt, die Analyse der Entwicklung abweichender Beschäftigungsverhältnisse auf die 80er Jahre zu beschränken, da sie in dieser Phase quantitativ bedeutende Größenordnungen erreicht und vor allem bei den Neueinstellungen gegenüber der herkömmlichen Beschäftigung in Vollzeit und auf Dauer ein Übergewicht gewonnen haben. Überdies hat seit dem Beginn der 80er Jahre die Kombination beider Grundformen von abweichender Beschäftigung kräftig zugenommen⁵.

1.3 Abweichende Beschäftigung in den Verwaltungsbereichen des öffentlichen Dienstes – Ausweitung bei Ländern und Gemeinden

Obwohl sich die Beschäftigungspraxis der öffentlichen Arbeitgeber seit Beginn der 80er Jahre spürbar verändert hat, wobei der Trend im gesamten öffentlichen Dienst nahezu identisch mit der im unmittelbaren öffentlichen Dienst verlief⁶, vollzog sich diese Entwicklung nicht auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes gleichermaßen. Bund, Länder und Gemeinden verhielten sich beim Einsatz abweichender Beschäftigung unterschiedlich.

⁵ Für die weiteren Formen abweichender Beschäftigung liegen kaum gesicherte und längerfristige statistische Daten vor; einige Einzelbefunde lassen jedoch die Vermutung zu, daß auch sie im öffentlichen Dienst während der 80er Jahre deutlich zugenommen haben.

⁶ Lediglich im mittelbaren öffentlichen Dienst gab es nennenswerte Abweichungen insofern, als dort der Anteil befristeter Vollzeitstellen etwas höher, der Anteil der Teilzeitbeschäftigten aber deutlich geringer ausfielen. Da der mittelbare öffentliche Dienst aufgrund seines geringen Beschäftigungsvolumens (rd. 5,5% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst 1987) aber nur eine untergeordnete Rolle spielt, fallen diese Abweichungen nicht sonderlich ins Gewicht und werden hier nicht weiter berücksichtigt.

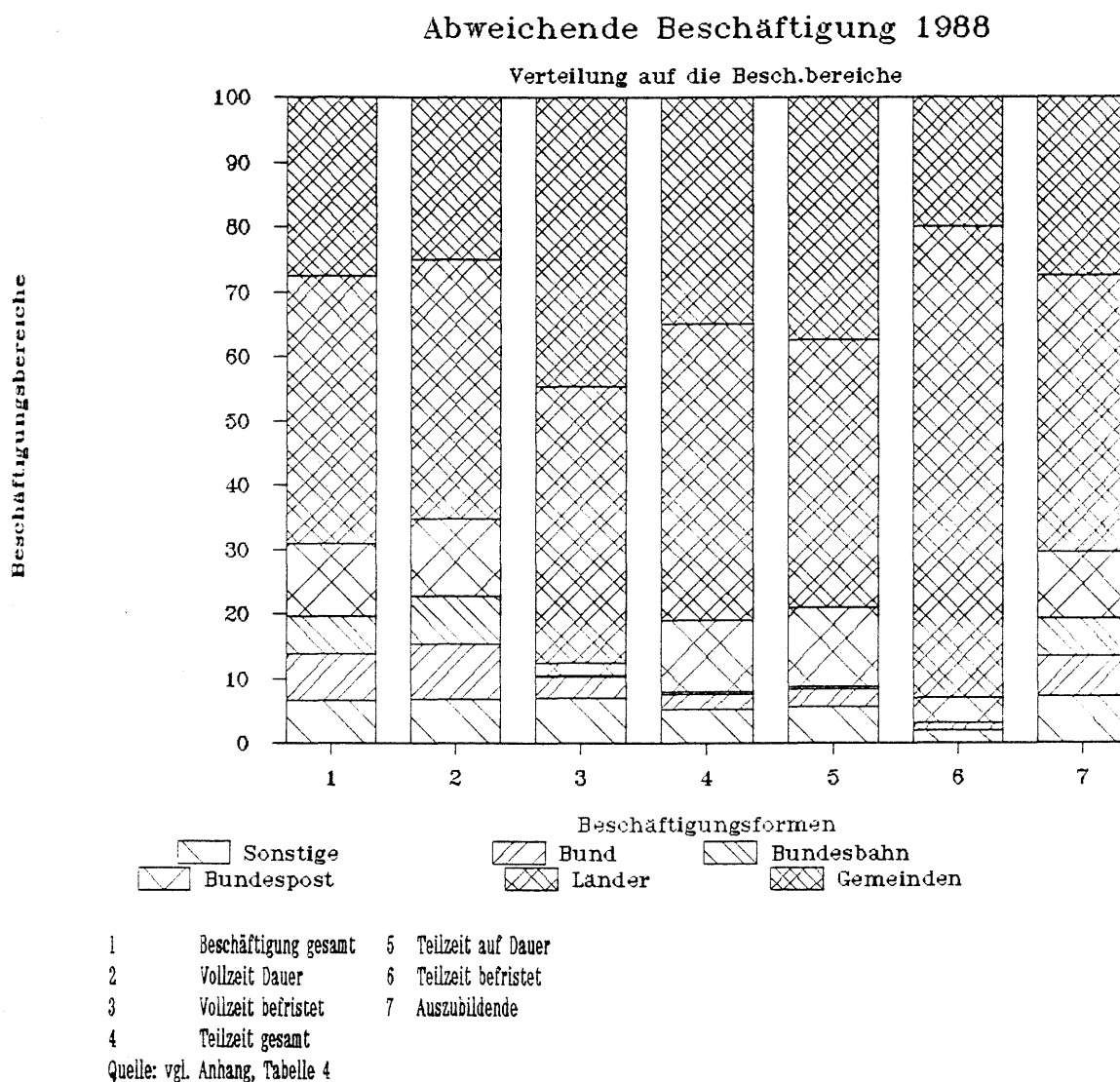
Bundesbehörden, Bahn und Post

Sowohl in der Bundesverwaltung als auch bei den Bundesunternehmen Bahn und Post ist während der 80er Jahre kein nennenswerter Rückgang der dauerhaft Vollzeitbeschäftigten zu erkennen gewesen.

Vor allem bei der Bundesbahn lag der Anteil des herkömmlichen Normalarbeitsverhältnisses nach 1988 nach wie vor bei fast 93% (unter Einbeziehung der Auszubildenden rd. 99%). Hier läßt sich ein Zusammenhang mit den enormen Personalreduzierungen vermuten, die bei der Bundesbahn wesentlich früher und umfangreicher durchgeführt wurden, als in jedem anderen Bereich des öffentlichen Dienstes. Auch bei der Bundesverwaltung und den ihr zugehörigen Behörden waren und sind die Anteile befristet Beschäftigter minimal. Lediglich die Quote der dauerhaft Teilzeitbeschäftigten und damit auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten insgesamt ist – allerdings von niedrigem Niveau – merklich angestiegen. Auch wenn der Anteil der Teilzeitbeschäftigung allein von 1987 auf 1988 um über 1% zunahm, wird die Bundesverwaltung mit rd. 7% Teilzeitbeschäftigten innerhalb des öffentlichen Dienstes nur noch von der Bundesbahn unterboten, bei der lediglich rd. 1% des Personals einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen (vgl. Tab. 3, Anhang).

Hinsichtlich der befristeten Vollzeitbeschäftigung ähnelt die Situation bei der Bundespost derjenigen in den anderen Bundesbereichen. Allerdings spielt hier die Teilzeitbeschäftigung eine wesentlich größere Rolle (rd. 17% der Beschäftigten 1988). Insbesondere die dauerhafte Teilzeitarbeit ist hier mit 16% der Beschäftigten stark vertreten, während die befristete Teilzeitarbeit seit Beginn der 80er Jahre deutlich an Bedeutung verloren hat. Deren Anteil stieg zunächst auf 2,7% (1985) an und sank in der Folge auf weniger als 1% (1988) (vgl. Tab. 3, Anhang).

Schaubild 5:



Nur die Bundespost setzt also von den Bundesbehörden und -unternehmen in größerem Umfang auf Teilzeitbeschäftigung. Insgesamt hat sich deren Anteil am Personalbestand bei der Post etwa genau so entwickelt wie beim ganzen unmittelbaren öffentlichen Dienst. Eine ähnliche Tendenz gilt auch für die Teilmenge der Beschäftigten in T2. Bis

1984 steigerte sich deren Anteil im Postdienst auf über 4,6% und sank in der Folge auf etwa durchschnittliche 3,5% im Jahre 1988 (vgl. Tab.3, Anhang). Gleichwohl war und ist die Praxis der Teilzeitbeschäftigung bei der Bundespost die einzige nennenswerte Ausnahme von der nach wie vor ungebrochenen Dominanz dauerhafter Vollzeitbeschäftigung auf Bundesebene.

Länder

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Länder, Gemeinden und kommunalen Zweckverbände⁷.

Sowohl innerhalb des Personalbestandes der Bundesländer wie auch der Gemeinden hat nämlich in den 80er Jahren das Gewicht der verschiedenen Varianten abweichender Beschäftigung zugenommen. Auf beiden Verwaltungsebenen hat sich die Personalstruktur zu Lasten der dauerhaft gesicherten Vollzeitbeschäftigung verschoben, deren Anteil von 1980 auf 1988 um rd. 5% auf 66,5% (Gemeinden) bzw. 6% auf 70,8% (Länder) gesunken ist (vgl. Tab.3, Anhang). Gleichwohl lassen sich dabei für Kommunen und Bundesländer unterschiedliche Schwerpunkte identifizieren. Zwischen 1983 und 1987 haben nämlich die Bundesländer vor allem ihren Anteil an den dauerhaft Teilzeitbeschäftigten des öffentlichen Dienstes und damit auch an der Gesamtheit der Teilzeitbeschäftigten stetig ausgeweitet. Im gleichen Zeitraum haben sie ihren Anteil an den Vollzeitbeschäftigten mit Zeitvertrag von 46,7% auf 42,9% reduziert; eine Quote, die ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl des öffentlichen Dienstes (41,4%) etwa entspricht. Erst 1988 verlief der stetige absolute Zuwachs der befristeten Vollzeitbeschäftigung im gesamten öffentlichen Dienst auch parallel zu einer Erhöhung des Länderanteils an dieser Form der Beschäftigung (vgl. Tab.4, Anhang).

Eine herausragende Bedeutung besitzt hier freilich die Kombination von Befristungen und Teilzeitbeschäftigung. Obwohl die Bundesländer während der 80er Jahre konstant etwa 41,5% der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes stellten, waren bei ihnen 1988 - nach einem Rückgang auf ca. 70% in 1984 und '85 - nahezu 3/4 aller im öffentlichen Dienst vorhandenen befristeten Teilzeitstellen anzutreffen (vgl.

⁷ Für die kommunalen Zweckverbände gilt wie für den mittelbaren öffentlichen Dienst, daß ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst allenfalls eine marginale Größe darstellt (etwas über 1%). Daher wird auch dieser Bereich hier nicht weiter berücksichtigt.

Tab.4, Anhang). Insbesondere dieser relativ große Anteil der Kombination von Teilzeitbeschäftigung und Befristung (immerhin rd. 4,4% aller Beschäftigten bei den Bundesländern in 1988) ist hier für den überdurchschnittlichen Anteil abweichender Beschäftigung verantwortlich, wobei u.a. in der ersten Hälfte der 80er Jahre auch die Kombination von T2 und Befristung überdurchschnittlich häufig anzutreffen war (vgl. Tab3, Anhang). Dauerhafte Teilzeitbeschäftigung, befristete Vollzeitbeschäftigung und Teilzeitbeschäftigung mit weniger als 50% der tariflichen Arbeitszeit entwickelten sich dagegen nur etwa durchschnittlich und wichen bis 1988 kaum von den entsprechenden Anteilen im gesamten öffentlichen Dienst ab. Freilich bedeutet auch dies z.B. für die Teilzeitarbeit auf Dauer noch einen Anstieg von 10 auf über 15% zwischen 1980 und 1988.

Insofern war die Beschäftigungspraxis der Bundesländer während der 80er Jahre vor allem von einer Ausweitung der Teilzeitarbeit in verschiedenen Varianten geprägt, wobei im Vergleich zu anderen öffentlichen Arbeitgebern insbesondere ihre prekären Formen – befristete und stundenweise Beschäftigung – häufig eingesetzt wurden. Wie für den gesamten öffentlichen Dienst gilt aber auch für die Bundesländer, daß ab 1987 die Zunahme gerade der besonders problematischen Formen von Teilzeitarbeit unterbrochen ist. Sowohl befristete als auch Teilzeitarbeit unter 19 Stunden pro Woche nahmen 1987 relativ und absolut deutlich ab und erreichten auch 1988 nicht wieder die Quoten von 1985. Demgegenüber verstärkte sich bis 1988 der Zuwachs bei den Vollzeitstellen mit Zeitvertrag.

Gemeinden

Die – ohnehin geringen – nominellen Beschäftigungszuwächse, die im öffentlichen Dienst während der 80er Jahre zu verzeichnen waren, gehen zum größten Teil auf das Konto der Gemeinden, die ihren Anteil an der Gesamtheit des öffentlich beschäftigten Personals allein von 1983 auf 1988 um rd. 1,5% auf 27,6% steigern konnten. Dabei lag der stärkste Akzent allerdings auf einer Ausweitung der Befristungspraxis. Die Kommunen steigerten zwischen 1983 und 1987 ihren Anteil an der Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigten mit Zeitvertrag im öffentlichen Dienst von 35,5% auf fast 46%. Und auch ihr Anteil an den befristeten Teilzeitbeschäftigten im gesamten öffentlichen Dienst wuchs im selben Zeitraum von 13 auf 20%. Allerdings war für beide Kategorien 1988 ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Der Anteil der Gemeinden an den dauerhaft Teilzeitbeschäftigten verringerte sich über den gesamten Zeitraum leicht, war aber 1988 mit knapp 37,5% noch immer weit überproportional (vgl. Tab.4, Anhang). Bei den Gemeinden existierte bereits zu Beginn der 80er Jahre ein außerordentlich hohes Niveau von Teilzeitarbeit (über 20% der Beschäftigten), das in der Folgezeit gegenüber der Gesamtbeschäftigung kaum noch angehoben wurde. Dies gilt bei den Kommunen auch für die T2. Mit über 6% des Gemeindepersonals befand sich auf dieser Ebene konstant der höchste Anteil von Beschäftigten mit relativ geringer Stundenzahl. Erst ab 1987 wurde auch bei den Kommunen der Anteil solcher Beschäftigungsverhältnisse – wie im übrigen auch bei der befristeten und der unbefristeten Teilzeitarbeit – reduziert, so daß per Saldo die Teilzeitbeschäftigung bei den Gemeinden insgesamt leicht zurückging (vgl. Tab.3, Anhang).

Deutliche und anhaltende Zuwächse verzeichneten dagegen die Beschäftigtenanteile in befristeter Vollzeitarbeit. Während bei den Bundesländern etwa 2/3 der befristet Beschäftigten auch in Teilzeit arbeiteten, waren bei den Gemeinden fast 3/4 der befristet Beschäftigten mit voller Arbeitszeit eingestellt.

Im Bereich der Kommunen fand und findet sich mithin der höchste Anteil abweichender Beschäftigungsverhältnisse (mit Ausnahme des mittelbaren öffentlichen Dienstes). Das klassische Normalarbeitsverhältnis machte hier 1988 nur noch rd. 2/3 der vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse aus. Nachdem die Gemeinden bereits in den 70er Jahren einen hohen Stand der Teilzeitbeschäftigung erreicht hatten, wurde von ihnen während der 80er Jahre vor allem der Einsatz befristeter Beschäftigung kräftig ausgeweitet.

Die deutlichen Veränderungen in der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes, die mit einem "Deregulierungsschub" seit Beginn der 80er Jahre einhergegangen sind, haben sich also im wesentlichen auf der Ebene der Bundesländer und vor allem der Gemeinden abgespielt. Insbesondere hier wurden die Anteile des Normalarbeitsverhältnisses merklich reduziert. Bei den Bundesländern lag dabei das Schwergewicht auf der Ausweitung verschiedener Varianten von Teilzeitbeschäftigung, bei den Kommunen auf einem verstärkten Einsatz unterschiedlicher Formen von befristeter Beschäftigung. Diese Tendenzen erreichten 1986 ihren Höhepunkt, denn danach nahmen nahezu in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes diejenigen Formen abweichender Beschäftigung wieder ab, die für die Arbeitnehmer/innen als besonders problematisch gelten (T2 und befristete Teilzeitarbeit). Damit ist freilich keineswegs eine Rückkehr zum einheitlichen und herkömmlichen

Normalarbeitsverhältnis verbunden: die Rückgänge bei der befristeten und der Teilzeitarbeit mit geringer Stundenzahl werden mehr als aufgewogen durch die Zunahmen bei der dauerhaften Teilzeitbeschäftigung mit über 50% der tariflichen Arbeitszeit und bei der Vollzeitbeschäftigung mit Befristung. Hier könnten sich Tendenzen zu einer "Strukturbereinigung" oder zu einer Stabilisierung der aktuellen Struktur des Arbeitsmarktes "öffentlicher Dienst" abzeichnen.

2. Die Veränderung der Bedingungen für die Beschäftigungspolitik der öffentlichen Arbeitgeber in den 80er Jahren

2.1 Der öffentliche Dienst als Teilsystem des Staatsapparats

Die dargestellten Tendenzen der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst lassen den Schluß zu, daß die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für das Einstellungs- und Beschäftigungshandeln der öffentlichen Arbeitgeber gegen Ende der 70er bzw. zu Beginn der 80er Jahre einem nachhaltigen Wandel unterworfen waren. Gleichzeitig deuten die Befunde aber auch darauf hin, daß die öffentlichen Arbeitgeber nicht einheitlich und in gleicher Weise auf diese Veränderungen reagierten. Offenbar waren bzw. sind die Erfordernisse und Möglichkeiten der Anpassung an gesellschaftliche Wandlungsprozesse auf den verschiedenen Verwaltungsebenen unterschiedlich ausgeprägt.

Insofern begründete das althergebrachte und relativ unflexible beamten-, arbeits- und tarifrechtliche Normensystem des öffentlichen Dienstes nicht unbedingt eine Homogenität der Beschäftigungspraxis und auch bürokratieimmanente Beharrungstendenzen konnten eine Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes "öffentlicher Dienst" nicht verhindern⁸.

Zweifelloso handelt es sich bei der Veränderung des Personalbestandes und der Personalstruktur um einen derjenigen Anpassungsmechanismen, die dem öffentlichen Dienst zur Verfügung stehen, um seine

⁸ Damit folgt die Argumentation in diesem Beitrag einer allgemeinen Akzentverschiebung in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit "Verwaltung". Bürokratiethoretische Fragestellungen und Probleme der Aufbau- und Ablauforganisation in Verwaltungen treten zunehmend in den Hintergrund gegenüber Fragen nach der Verflechtung von Verwaltungen mit ihrer "Umwelt" (vgl. Tekles 1986; Windhoff-Héritier 1987).

Struktur und die Art und Weise seines Handelns zu modifizieren. Allerdings läßt sich die Ausdifferenzierung des öffentlichen Dienstes als Beschäftigungssystem nicht nur als Reaktion auf externe Einflüsse bzw. als Anpassung an vorgängige gesellschaftliche Entwicklungen begreifen. Als Teil des politisch - administrativen Systems hat der öffentliche Dienst vor allem während der Nachkriegsentwicklung in der BRD zunehmend auch die Fähigkeit zur vorausschauenden und planenden Antizipation gesellschaftlicher Entwicklungen gewonnen (vgl. Hartfiel 1971, Laubinger 1976). Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als die Impulse, die von dem Subsystem "öffentlicher Dienst" ausgehen - z.B. Verwaltungsentscheidungen, Arbeitsmarktsignale, Finanzierungsverhalten, Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen - sein gesellschaftliches Umfeld verändern und daher ihrerseits auf die Bedingungen des Verwaltungshandelns zurückwirken können (vgl. Sharkansky 1978; Becker 1981). Es handelt sich mithin um ein System, welches unter bestimmten Bedingungen in der Lage sein kann, seine Rahmenbedingungen in gewissem Umfang selbst zu planen und zu gestalten (vgl. Tekles 1986).

Dieser generelle Charakter des öffentlichen Dienstes als sowohl reaktives wie auch gestaltendes System wird auch in der Veränderung der Beschäftigungspraxis der öffentlichen Arbeitgeber während der 80er Jahre deutlich, wobei vermutlich gerade die jeweiligen Handlungsspielräume auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen für die verschiedenartigen Auswirkungen eine zentrale Rolle spielten. Die Ausweitung und der qualitative Bedeutungsgewinn abweichender Beschäftigung folgte aus einer deutlichen Zäsur in der Entwicklung wichtiger Handlungsparameter des öffentlichen Dienstes sowie aus strukturell unterschiedlichen Handlungsspielräumen auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung bzw. der öffentlichen Dienstleistungsangebote.

2.2 Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte

Seit dem Ende der 70er Jahre ergaben sich aus der Kombination konjunktureller und struktureller ökonomischer Krisenerscheinungen drastische Einbrüche bei den Steuereinnahmen, was dazu führte, daß öffentliche Ausgaben in großem Umfang nicht mehr durch entsprechende Einnahmen zu decken waren. Da sich die Einnahmesituation kurzfristig nicht wesentlich verbessern ließ, schien der Weg aus der Haushaltsmiserie in der Hauptsache über eine Verminderung der öffentlichen Ausgaben zu verlaufen. Besonders hart waren von dieser Entwicklung die Gemeinden und die Kreise betroffen.

Obleich nämlich die kommunale Selbstverwaltung unbestritten als ein wesentlicher Bestandteil der verfassungsrechtlichen und politischen Ordnung der BRD betrachtet wird (vgl. Antwort der Bundesregierung 1988, S.1) liegt die Hauptverantwortung für die Ausstattung der Gemeinden mit den für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzierungsmitteln nach Art.106ff GG bei den Bundesländern. Letztere entscheiden im Rahmen des kommunalen Finanzsystems selbst über die Anteile der gesamten Steuereinnahmen, die den Gemeinden zufließen. In Zeiten knapper Einnahmen haben die Länder jedoch zunächst ihre eigene Finanzlage im Blick und daher sind die Zuweisungen an die Kommunen in der Regel einer der ersten Posten im jeweiligen Landeshaushalt, der gekürzt wird. Zu dieser Tendenz sich selbst verschärfender Einnahmeschwächen trägt auf der Ebene der Gemeinden und Kreise auch bei, daß aufgrund rechtlicher Vorgaben der Kreditspielraum der Kommunen mit sinkenden Einnahmen ebenfalls schrumpft. Über die Einhaltung der entsprechenden Verwaltungsnorm wachen auch die Länder in ihrer Funktion als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde (Hauptvorstand der ÖTV 1987). Insofern erlaubte die strukturelle Einbindung der Kommunen in das staatliche Steuer- und Finanzsystem kaum eine hinreichende Kompensation konjunkturell bedingter Einnahmeausfälle. In dieser Situation wurde deutlich, daß insbesondere die tatsächlichen Handlungsspielräume der Gemeinden und Kreise an ein fortwährendes wirtschaftliches Wachstum geknüpft sind (vgl. Häußermann 1989).

Während also auf Bundes- und Länderebene durchaus Spielräume bestanden, durch rechtliche und finanzielle Maßnahmen die generellen Einnahmerückgänge zu kompensieren, führten die konjunkturellen und strukturellen Abhängigkeiten der Kommunen in dieser Situation eher zu einer Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten⁹.

Insofern konnten die Gemeinden und Kreise kaum anders auf ihr Rekorddefizit von über 10 Milliarden DM im Jahre 1981 reagieren als mit einer rigiden Sparpolitik. Diese "Ausgabendisziplin" (Antwort der Bundesregierung... 1988 S.3) war innerhalb von 3 Jahren so erfolgreich,

⁹ Selbstverständlich waren die Ursachen für die besondere Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte zu Beginn der 80er Jahre wesentlich umfangreicher und komplexer; an dieser Stelle genügt jedoch der Hinweis auf die wichtigsten Gründe für die besonders kritische Lage der Gemeindefinanzen.

daß bereits 1984 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik von den Gemeinden Finanzierungsüberschüsse erwirtschaftet wurden¹⁰.

Der wichtigste Ansatzpunkt der Kürzungen lag bei den konsumtiven Ausgaben und hier vor allem bei den Personalkosten. Zwischen dem Ende der 70er Jahre und etwa 1983 wurden alle Komponenten der öffentlichen Personalkosten einer Überprüfung unterzogen, wobei auf Bundes- und Landesebene eine ganze Reihe flankierender gesetzlicher und tariflicher Regelungen getroffen wurde:

- unmittelbare Kostensenkungen durch eine Reduzierung der Mengenkomponte, d.h. des Personalbestandes, sollten durch Einstellungsstops, Stellenbesetzungssperren sowie durch sog. "aufgabenkritische" Verfahren erreicht werden, in deren Folge Dienstleistungsangebote reduziert oder aufgegeben werden sollten.
- Zuwächse der Personalkosten wurden über die Tarifkomponente minimiert, indem in "Null-Runden" und Absenkungen der Eingangsbesoldungen bzw. -gehälter Einkommensanstiege der Beschäftigten ausgesetzt oder verzögert wurden und
- mit Hilfe von Beförderungs- und Aufstiegssperren wurden weitere Verteuerungen des Personalbestandes über die Strukturkomponente verhindert.

Auf der Ebene der Gemeinden und Kreise war dabei in eigener Verantwortung vor allem die Mengenkomponte beeinflussbar. Daher herrschte hier in der ersten Hälfte der 80er Jahre eine Sparpolitik nach dem Rasenmäherprinzip vor: globale Einsparquoten an Personal und/oder Kosten wurden den Verwaltungen von den politisch verantwortlichen Gremien vorgegeben, die in der Regel ohne weitere Prioritätensetzungen "kleingearbeitet" werden mußten (Siedentopf/Hauschild 1988). Die Wirksamkeit der dafür zur Verfügung stehenden Instrumente wurde jedoch häufig stark überschätzt.

Einstellungsstops wirken nämlich nur über die Nichtersetzung von Fluktuationsverlusten, welche gerade in jener Phase sehr gering blie-

¹⁰ Unterhalb dieser generellen Konsolidierungstendenz haben sich regionale Disparitäten freilich eher noch verschärft; in einigen Regionen bzw. Kommunen entwickelte sich die Haushaltslage weiterhin negativ (vgl. Hauptvorstand der ÖTV 1987, Häußermann 1989).

ben. Zum einen lag das daran, daß der Altersdurchschnitt im öffentlichen Dienst während der 70er Jahre deutlich gesenkt wurde, d.h. daß relativ wenige Abgänge aus Altersgründen zu verzeichnen waren. Zum anderen trug die hohe Arbeitslosigkeit dazu bei, daß die freiwilligen Abgänge aus dem öffentlichen Dienst auf ein Minimum schrumpften, zumal die Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen sich im öffentlichen Dienst auch für untere Qualifikations- und Einkommensgruppen während der 70er Jahre spürbar verbessert hatten (vgl. Keller 1985).

Gleichwohl wurden die Kostenanstiege im Personalbereich deutlich gebremst und in zahlreichen Gemeinden kam es auch zu spürbaren Personalreduzierungen. Allerdings wurde dadurch die hohe Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Haushalte nicht beseitigt und überdies kam es häufig zu Verschlechterungen bzw. Reduzierungen des Dienstleistungsangebots der Gemeinden.

2.3 Zur Aufgabenentwicklung

Eine Verschärfung des Widerspruchs zwischen Personalreduzierungen auf der einen und Aufgabenerfüllung auf der anderen Seite ergab sich seit dem Beginn der 80er Jahre außerdem dadurch, daß eine ganze Reihe neuer Aufgaben auf den öffentlichen Dienst zukamen bzw. absehbar wurden. Auch unter diesem Gesichtspunkt waren und sind die Kommunen besonders gefordert, da ihnen innerhalb des föderativen Systems der BRD die Ausführung der meisten Gesetze und Verordnungen obliegt. Dabei sind ihre "Pflichtaufgaben", die sich überwiegend auf den Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur erstrecken, in Landesgesetzen festgelegt und überdies haben sie den größten Teil der Bundes- und Landesgesetze in "Auftragsverwaltung" durchzuführen. So sind die Gemeinden schätzungsweise an der Ausführung von 80 bis 90% der Bundesgesetze beteiligt und etwa 2/3 aller öffentlichen Investitionsausgaben laufen durch ihre Kassen (Schmidt-Eichstädt 1981). Lediglich im Bereich ihrer "freiwilligen Aufgaben", deren Art und Umfang sich aus lokalen Verhältnissen und politischen Willensbildungsprozessen vor Ort ergibt, ist den Gemeinden in gewissem Umfang eine Handlungs- und Entscheidungsautonomie zugestanden (Häußermann 1989).

Obwohl die Bundesländer verfassungsgemäß den exekutiven Kern des Staatsapparates darstellen und in der Tat den größten Anteil des Verwaltungspersonals (ca.41%) aufweisen, stellen die Gemeinden mit ei-

nem knappen Drittel der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes das wichtigste Ausführungsorgan öffentlicher Leistungen dar. Eine Ausnahme bildet lediglich der Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur, in dem der größte Teil der Landesbediensteten beschäftigt ist.

Diese Struktur erwies sich unter den relativ günstigen wirtschaftlichen Bedingungen bis zum Ende der 70er Jahre als wenig problematisch. Da überdies neben der Bildungsexpansion und einer spürbaren Verbesserung der Gesundheitsversorgung auch die Wohnungsnachfrage weitgehend befriedigt schien und Lastenausgleichsforderungen deutlich zurückgingen, hielt man in der 2.Hälfte der 70er Jahre die großen sozialen Aufgaben der Nachkriegszeit weitgehend für bewältigt und es stellte sich hinsichtlich der öffentlichen Aufgaben eine Art "Sättigungsmentalität" ein¹¹.

Um so überraschender war es, daß seit dem Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre neue soziale Problemlagen sichtbar wurden, die den öffentlichen Dienst mit bislang unbekannten Anforderungen und mit zusätzlichen Aufgaben in seinen klassischen Handlungsfeldern konfrontierten. Dazu gehörten z.B. die immer dringlicher werdenden Umweltprobleme, später die neueinsetzende Wohnungsnot oder neue Defizite in der Versorgung mit Humandienstleistungen, wie sie sich z.B. im sog. "Pflegenotstand" widerspiegeln. Deutlich wurde auch, daß die voraussichtliche demographische Entwicklung zu einem zusätzlichen Bedarf an Pflege-, Fürsorge- und Gesundheitsleistungen führen würde¹². Daraus resultierende Ansprüche an den Umfang und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen richteten sich in erster Linie wiederum an die Kreise und Gemeinden. Deren Dienstleistungsangebot ist für Bürger und Öffentlichkeit unmittelbar wahrnehmbar und daher transparenter und nachvollziehbarer, als das Verwaltungshandeln auf Bundes- und Länderebene. Im Rahmen der Politikverflechtung, des Steuerverbundes und der Verteilung politischer Verantwortlichkeiten kann den Kommunen in der BRD somit gleichsam eine "Puffer-Funktion" zwischen Bürgern und "Staat" zugeschrieben werden (Häußermann 1989), welche zu Beginn der 80er Jahre in zusätzliche Personalbedarfe einmündete.

¹¹ Hierbei handelt es sich um einen Befund aus der Befragung zahlreicher Amtsleiter. Überwiegend herrschte die Auffassung vor, daß sich während der 70er Jahre in den bundesdeutschen Verwaltungen ein Bewußtsein entwickelt habe, welches ein qualitativ und quantitativ bedarfsgerechtes Optimum an öffentlichen Dienstleistungen als gegeben ansah.

¹² Eine Prognose des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erwartete daher bei den staatlichen Dienstleistungen bis zum Jahr 2000 deutliche Beschäftigungszuwächse zwischen 6,2 und 15,9% (Hoffmann/Weidig 1986).

Ergaben sich hieraus zumindest mittel- bis langfristig vor allem auf kommunaler Ebene Anforderungen, die die Sparziele bei Personal und Ausgaben gefährdeten, so war jedoch das erste und dringendste Problem, welches in diesem Zusammenhang zu Beginn der 80er Jahre Reaktionen der öffentlichen Verwaltung erforderte, die Ausweitung und Verfestigung der bestehenden Arbeitslosigkeit zu einer anhaltenden Beschäftigungskrise.

In der Phase starker Beschäftigungsexpansion des öffentlichen Dienstes zum Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre hatte sich u.a. ein gesellschaftlicher Konsens herausgebildet, nach dem der öffentliche Dienst bei der Regulierung von Arbeitsmarktprozessen und der Fortentwicklung von Beschäftigungsstandards eine wichtige, z.T. vorbildhafte Funktion zu erfüllen hätte. In der Tat wurde der öffentliche Dienst dieser Aufgabe damals - gleichsam nebenbei und selbstverständlich - gerecht, indem er sich als Auffangbecken für freigesetzte Arbeitskräfte - vor allem aus dem primären Sektor - anbot (Becker 1989; Tofaute 1987). Nicht zuletzt daraus wurde eine Verpflichtung des öffentlichen Sektors abgeleitet, zur Erreichung des allgemeinen Vollbeschäftigungszieles, wie es im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabWG) von 1967 formuliert ist, beizutragen. Auf dieser Grundlage wurde seit dem Ende der 70er Jahre verstärkt ein wirksamer Beitrag des öffentlichen Dienstes zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit eingefordert (DIW 1977, Tofaute 1980).

Dies erschien umso dringlicher, als in der Folge der Beschäftigungskrise auch der Personalbedarf in den damit befaßten Verwaltungsbereichen - z.B. Arbeits- und Sozialämter - anstieg und insbesondere die kommunalen Haushalte durch die sprunghaft ansteigenden Zahlungen von Sozialhilfeleistungen an die große Zahl derer, die aus dem Bezug von Arbeitslosengeld ausschieden, zusätzlich enorm belastet wurden. Gerade dort also, wo hohe Anteile von Dauerarbeitslosen zu verzeichnen waren, verschärfte sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte auch auf der Ausgabenseite, so daß weitere Mittel für investive Ausgaben und damit mögliche Verbesserungen der Einnahmeseite abgezogen wurden.

Insofern befanden sich die öffentlichen Arbeitgeber und insbesondere die Kommunen während der ersten Hälfte der 80er Jahre in einer höchst widersprüchlichen Situation: auf der einen Seite mußten sie drastische Sparmaßnahmen durchhalten und auf der anderen Seite

sollten sie ihr Leistungsangebot nicht übermäßig kürzen, neue Aufgaben übernehmen und vor allem Arbeitsplätze zur Verfügung stellen und so die Arbeitslosigkeit bekämpfen.

Angesichts ihrer prekären Haushaltslage konnte die arbeitsmarktpolitische Verpflichtung der öffentlichen Arbeitgeber selbstverständlich nicht einfach durch zusätzliche Einstellungen umgesetzt werden. Statt dessen wurden auf Bundesebene verstärkt flankierende, gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, die auch den öffentlichen Arbeitgebern die Möglichkeit eröffnen sollten, über die Flexibilisierung der Beschäftigung zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen:

Zum einen wurden und werden bis heute auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes freiwerdende Stellen häufig geteilt und mit 2 Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen besetzt (vgl. Wirtschaft und Statistik 12/1987). Dies entsprach dem erklärten Ziel sowohl der sozialliberalen als auch der christdemokratisch/liberalen Regierungskoalitionen dieser Phase. 1980 wurden z.B. die gesetzlichen Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung für Beamte/innen erweitert, wobei auch eine arbeitsmarktpolitisch begründete Sonderform der Teilzeitbeschäftigung eingeführt wurde (Battis 1986, Keller 1985). Diese Regelung wurde 1984 verlängert und in der Folge von einzelnen Bundesländern noch erweitert¹³. Gleichzeitig damit wurden die Möglichkeiten für langfristige Beurlaubungen ausgeweitet. Derartige Angebote wurden von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes vor allem auf der Ebene des Bundes und der Länder relativ umfänglich genutzt (Niksch 1986, Antworten der CDU.... 1986). Dies erklärt sich daraus, daß die gesetzliche Förderung von Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst in der Hauptsache auf Beamte bzw. Beamtinnen abzielte, deren Anteile im Landes- und Bundespersonal wesentlich höher sind, als auf kommunaler Ebene. Besonders angestiegene Anteile an Teilzeitbeschäftigung weisen z.B. die Finanzämter oder der Schuldienst auf (vgl. Dittrich u.a. 1989). Arbeitsmarktpolitische Motive führten während der 80er Jahre mithin vor allem bei Bund und Ländern und hier insbesondere in der Statusgruppe der Beamten/innen zu einer Ausweitung von Teilzeitarbeit (vgl. Dittrich u.a. 1989).

Zum anderen sollte neben der Förderung von Teilzeitarbeit und Beurlaubungen 1985 das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) für weitere Einstellungen sorgen, doch wurden die damit geschaffenen

¹³ Einen umfassenden Überblick über die Entwicklung staatlicher Maßnahmen zur Förderung von Teilzeitbeschäftigung geben Dittrich u.a. 1989.

Möglichkeiten für zusätzliche befristete Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst kaum angewandt. Insbesondere die Gemeinden verlegten sich aus politischen und finanziellen Gründen statt dessen überwiegend auf die Nutzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und von Landesprogrammen zur Förderung von Langzeitarbeitslosen oder anderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Außerdem ließ sich ihr – durchaus beträchtlich wachsender – Bedarf an befristeten Beschäftigungsverhältnissen auch ohne das Beschäftigungsförderungsgesetz auf der Grundlage der bereits existierenden Tarifregelungen (z.B. im BAT) decken. Aus diesem Grunde wurde die befristete Beschäftigung bei den Kommunen unabhängig vom Beschäftigungsförderungsgesetz deutlich ausgeweitet und daher kam dem öffentlichen Dienst in der Tat eine "Vorreiterrolle" im Hinblick auf die Nutzung befristeter Arbeitsverträge zu (vgl. Büchtemann 1989).

Gleichwohl blieb der Beitrag, den der öffentliche Dienst damit insgesamt zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise leistete, relativ bescheiden. Gerade bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verstärkte sich die Kritik, daß hier von den öffentlichen Arbeitgebern nur fremdfinanzierte Arbeitskräfte zur Erledigung ihrer Regelaufgaben eingesetzt wurden. Inwiefern dies der Fall war und auf welche Weise sonst vor allem die Gemeinden ihren Verpflichtungen im Rahmen ihrer geringen Entscheidungskompetenzen nachkamen, hing nicht zuletzt auch von der jeweils vorherrschenden politisch-ideologischen Orientierung der verantwortlichen kommunalen Entscheidungsgremien ab.

2.4 Politisch-ideologische Orientierung

Grundsätzlich änderte sich gegen Ende der 70er Jahre die vorherrschende Auffassung von der Funktion und den Aufgaben des öffentlichen Dienstes. Gestützt auf einen deutlichen Wandel der öffentlichen Meinung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre vollzog sich nämlich zu Beginn der 80er Jahre ein politisch-ideologischer Paradigmenwechsel, der sich mit dem Wechsel der Bundesregierung 1982 schließlich endgültig verfestigte. Bereits in den Privatisierungsdiskussionen, die etwa ab 1975/76 heftig entbrannten, wurde vorgetragen, daß der öffentliche Dienst zu teuer sei, zu ineffektiv arbeite, allein seinen eigenen Gesetzen gehorche und die Gesellschaft zum Selbstbedienungsladen der öffentlich Beschäftigten mache (vgl. Meixner 1986). Damit entwickelte sich eine Gegenposition zu dem damals vorherrschenden Politikmuster, welches sich an der Theorie des Marktversagens orien-

tierte. Danach erschien der öffentliche Dienst als zentrales Instrument staatlicher Interventionsstrategien, mit deren Hilfe soziale Ungleichgewichte und weitere Defizite des Marktgeschehens beseitigt werden sollten. Diese Leitlinie staatlichen Handelns trug während der 70er Jahre nicht zuletzt zu der enormen Expansion der öffentlichen Dienstleistungen vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich bei (vgl. DIW 1984, Schmidt 1983).

Freilich zeigte sich noch während der 70er Jahre, daß staatliches Handeln auf diesem Wege nicht per se rational, gerecht und effizient war und daß die Steuerungs- und Gestaltungsimpulse nicht unbedingt die erhofften Wirkungen erbrachten. Da sich überdies die Finanzierungs- und Verteilungsspielräume für staatliches Handeln merklich verengten, wurde die Theorie des Marktversagens von einer Theorie des Staatsversagens abgelöst, die seitdem, d.h. vor allem während der 80er Jahre die dominierende Leitlinie für politisches Handeln darstellte. Entstaatlichung und Entbürokratisierung sowie die Einführung von Wettbewerbsmechanismen auch für staatliche Leistungen einerseits oder Selbsthilfe und Selbstregulierung durch kleine Netze bzw. Solidargemeinschaften andererseits waren und sind die Schlußfolgerungen, die aus dem sog. Staatsversagen gezogen wurden. Kostenreduzierung, Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und Auslagerungen bzw. Privatisierungen waren seitdem die Forderungen, die daraus für den öffentlichen Dienst abgeleitet wurden (vgl. Molitor 1988).

Abgesehen von umfänglichen Privatisierungen im Bereich der Bundesunternehmen und -beteiligungen hatte dieser Paradigmenwechsel ebenfalls vor allem auf der Ebene der Gemeinden Konsequenzen. In Anbetracht ihrer miserablen Finanzlage und ihrer strukturellen Abhängigkeit von der Bundes- und Landespolitik gab es für die Gemeinden unabhängig von ihren jeweiligen politischen Mehrheiten nur geringe Möglichkeiten, sich dieser Tendenz zu entziehen oder gar entgegenzustellen. Dementsprechend wurden in zahlreichen Kreis- und Gemeindeverwaltungen Überlegungen über Privatisierungen, Aufgabendelegation durch Vergabe an Fremdfirmen, Subunternehmer/innen, Honorarvertragsnehmer/innen, Kommerzialisierung von Funktionen durch Umwandlung in kommunale Eigenbetriebe oder Verlagerung von Aufgaben in die Zuständigkeit von sog. "freien Trägern" (Selbsthilfeeinrichtungen, Wohlfahrtsverbände usw.) angestellt¹⁴.

¹⁴ Insbesondere bei der Übertragung an sog. "freie Träger" kam den Kommunen zugute, daß jenen nach dem gesetzlich festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip ein Vorrecht bei der Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben eingeräumt ist.

Nachdem sich die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen bereits während der 70er Jahre als nicht sehr effektiv hinsichtlich der Kosteneinsparungen erwiesen hatte und überdies häufig noch zu weiteren Arbeitsplatzverlusten zu führen drohte, wurde diese Möglichkeit kaum in größerem Umfange genutzt¹⁵ (vgl. Keller 1983). Stattdessen wurde mit verschiedenen "Zwischenformen" der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben experimentiert, die sich in der Regel einzelner Varianten oder unterschiedlicher Kombinationen von abweichender Beschäftigung bedienten. Von der Institution der Tagesmütter (Teilzeitarbeit mit geringer sozialer Absicherung) über die personelle Unterstützung von Selbsthilfegruppen durch Abordnung von ABM- oder BSHG-Beschäftigten bis hin zur Errichtung sog. zweiter Arbeitsmärkte oder der Gründung von an den öffentlichen Dienst angelagerten Vereinen, Stiftungen oder GmbHs im öffentlichen Besitz reichte ein zunehmendes Spektrum von Anbietern neuartiger Dienstleistungen oder herkömmlicher Regelaufgaben des öffentlichen Dienstes.

Die Realisierung solcher Optionen in den einzelnen Städten und Kreisen hing allerdings nicht zuletzt von den jeweiligen politischen und sozialen Kräfteverhältnissen und Interessenkonstellationen vor Ort ab. Am Beispiel der sehr unterschiedlichen organisatorischen Bewältigung und qualitativen Ausrichtung des Einsatzes von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei Kommunen, die hinsichtlich ihrer Haushalts- und Arbeitsmachtprobleme durchaus vergleichbar sind, wird dies deutlich (vgl. Heinelt 1989). Ähnliches gilt für Auslagerungen und Privatisierungen, die in der Tendenz bei sozialdemokratisch "geführten" Kommunen zurückhaltender praktiziert wurden (Reineke 1987: 151)

Im Hinblick auf Funktion und Struktur der Beschäftigung bei den Kommunen hatten derartige Maßnahmen jedoch durchweg zweierlei Konsequenzen: sowohl auf der Seite der Aufgaben wie auf der Seite der Beschäftigten wurden die bis dahin relativ scharfen Abgrenzungen zwischen dem öffentlichen Dienst und anderen Anbietern von Dienstleistungen durchlässiger. Indem an die Kernbereiche des öffentlichen Dienstes randständige Arbeitsmarktsegmente mit hoher externer Mobilität (z.B. sog. Daueraushilfen, Honorarbeschäftigte, ABM-Personal, BSHG-Stellen) angelagert wurden, ließ sich die Flexibilität des Personaleinsatzes und die kurz- bis mittelfristige Flexibilität des Personalbestandes beträchtlich erhöhen.

¹⁵ Für Privatisierungen sind viele Bereiche des öffentlichen Dienstes nur wenig geeignet. Private Dienstleistungsangebote finden ihre Grenze in der betriebswirtschaftlichen Rentabilität, die oftmals nicht gewährleistet ist - zumindest wenn ein räumlich und sozial umfassendes Angebot ohne öffentliche Subventionierung erhalten bleiben soll.

3. Zusammenfassung

Der während der 80er Jahre zunehmende Einsatz abweichender Beschäftigung im öffentlichen Dienst läßt sich begreifen als Reaktion auf die höchst widersprüchliche Problemkonstellation, welcher sich die öffentlichen Arbeitgeber zu Beginn der 80er Jahre gegenüber sahen und gleichzeitig als Versuch, die damit verbundenen Restriktionen mittelfristig zu überwinden. Bei steigenden Anforderungen an das öffentliche Dienstleistungsangebot und eine beschäftigungswirksame Personalpolitik sahen sich die öffentlichen Arbeitgeber – insbesondere Länder und Kommunen – gezwungen, ihre Ausgaben und dabei vor allem ihre Personalkosten erheblich zu senken. In dieser Situation wurde deutlich, daß der öffentliche Dienst im Rahmen der bislang geltenden arbeits- und tarifrechtlichen Normen kaum in der Lage war, auf diese Entwicklung mit einer adäquaten Personalpolitik zu reagieren.

Während die Bundesverwaltung davon nur relativ gering betroffen war und die Bundesunternehmen Bahn und Post eher das Instrumentarium von Rationalisierungen und Privatisierungen nutzten, hatten die Länder immerhin die Möglichkeit, wesentliche Lasten auf die Gemeinden abzuwälzen. Ähnlich wie der Bund beschränkten sie sich im wesentlichen darauf, zusätzliche Beschäftigung durch ein vermehrtes Angebot von Beurlaubungsmöglichkeiten und Teilzeitarbeit zu schaffen und ansonsten ihre Ausgaben dadurch zu begrenzen, daß sie im Personalbereich Einkommenszuwächse und Beförderungen ihrer Beschäftigten verzögerten und die Finanzierung der Kommunen einschränkten.

Letztere hatten dagegen die Hauptlast dieser Problemlage zu tragen: als bürgernaher und in seinem Handeln unmittelbar wahrnehmbarer Bereich des öffentlichen Dienstes richteten sich die meisten Anforderungen und Ansprüche an die Gemeinden, die damit angesichts ihrer konjunkturell und strukturell bedingt geringen Handlungsspielräume zumeist überfordert waren.

Ein zentrales Instrument zur Bewältigung dieser Situation war für die Kommunen ihre Einstellungs- und Beschäftigungspolitik. Der verstärkte Einsatz abweichender Beschäftigung erwies sich daher in mehrfacher Hinsicht als vorteilhaft und funktional:

- die Personalreduzierungen in den Kernbereichen des öffentlichen Dienstes bzw. zusätzliche Personalbedarfe wurden ohne übermäßige zusätzliche Kosten ausgeglichen, so daß sich die Defizite in der Aufgabenerledigung in Grenzen hielten

- dadurch ließen sich überdies begrenzte Beschäftigungseffekte erzielen
- insbesondere bei extern finanzierten Beschäftigungsmaßnahmen (ABM, Landesprogramme, EG-Maßnahmen) trugen die Re-Finanzierungseffekte zu einer mittelfristigen Entlastung der Kommunalhaushalte bei
- durch die Verschiebung von Tätigkeiten in angelagerte, randständige Arbeitsmarktsegmente wurden "Konjunkturpuffer" aufgebaut, die eine flexiblere Handhabung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst ermöglichten und
- gleichzeitig wurde damit in vielen Bereichen die Möglichkeit geschaffen, bei Bedarf auf ein eingearbeitetes, qualifiziertes Personal zurückzugreifen ohne auf die relativ schwerfälligen und teuren Qualifikations- und Aufstiegswege im öffentlichen Dienst angewiesen zu sein.

Selbstverständlich waren die Notwendigkeiten und das konkrete personalpolitische Handeln in den Kommunen nicht einheitlich: welche Ursachen und Lösungen im einzelnen überwogen, hing nicht zuletzt von den jeweiligen Interessenkonstellationen und politischen Mehrheiten ab. Gleichwohl galt für die Ebene kommunaler Dienstleistungen und Verwaltungen, daß sich mit dem Einsatz abweichender Beschäftigung in der ersten Hälfte der 80er Jahre eine Phase rigider Einsparungen durch personalpolitische Improvisationen überbrücken ließ, ohne dabei die mittelfristige Konsolidierung der Haushalte zu gefährden.

Insbesondere die fortgesetzte Zunahme von befristeter Vollzeitbeschäftigung deutet jedoch darauf hin, daß die Kommunen auch bei inzwischen deutlich verbesserter Einnahmesituation auf einen relativ flexiblen Personalanteil künftig nicht verzichten wollen. Dagegen ist der Rückgang von befristeter Teilzeitarbeit und von Teilzeitarbeit mit geringen Stundenzahlen auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes nach 1986 vermutlich darauf zurückzuführen, daß sich der politische und gewerkschaftliche Druck zur Reduzierung solcher besonders prekären Formen abweichender Beschäftigung verstärkt und der finanzielle Spielraum zur Aufstockung dieser Beschäftigungsverhältnisse erweitert hat.

Tabelle 1:

Beschäftigungsstruktur im unmittelbaren öffentlichen Dienst 1975-1988
 Normalarbeitsverhältnis und abweichende Beschäftigung

Jahr	: Besch. gesamt	ohne Auszub.	NAV <1>	in % Besch.<2>	Abw.	in % Vollzeit befristet <3>	in % Teilzeit befristet	in % Teilzeit auf Dauer	in % Auszu- bildende	in %				
1975	: 3966000	3734000	3169700	79,92	564300	14,23	69300	1,75	22600	0,57	472400	11,91	232000	5,85
1976	: 3975000	3750000	3174100	79,85	575900	14,49	62900	1,58	22000	0,55	491000	12,35	225000	5,66
1977	: 3975000	3771800	3172800	79,82	599000	15,07	76000	1,91	29000	0,73	494000	12,43	203200	5,11
1978	: 4042000	3823900	3193100	79,00	630800	15,61	87800	2,17	35400	0,88	507600	12,56	218100	5,40
1979	: 4147000	3911700	3225000	77,77	686700	16,56	109700	2,65	43000	1,04	534000	12,88	235300	5,67
1980	: 4193000	3952000	3260000	77,75	692000	16,50	97000	2,31	87500	2,09	507500	12,10	241000	5,75
1981	: 4267000	4024600	3303100	77,41	721500	16,91	93500	2,19	90000	2,11	538000	12,61	242400	5,68
1982	: 4297000	4042100	3296600	76,72	745500	17,35	89500	2,08	82500	1,92	573500	13,35	254900	5,93
1983	: 4299000	4042000	3271400	76,10	770600	17,93	94600	2,20	85100	1,98	590900	13,75	257000	5,98
1984	: 4311000	4055300	3242400	75,21	812900	18,86	107900	2,50	102300	2,37	602700	13,98	255700	5,93
1985	: 4349000	4085400	3224300	74,14	861100	19,80	119100	2,74	113600	2,61	628400	14,45	263600	6,06
1986	: 4373000	4107000	3210700	73,42	896300	20,50	127300	2,91	119500	2,73	649500	14,85	266000	6,08
1987	: 4379000	4117200	3204400	73,18	912800	20,84	146800	3,35	110900	2,53	655100	14,96	261800	5,98
1988	: 4370598	4114163	3184207	72,86	929956	21,28	143661	3,29	112368	2,57	673927	15,42	256435	5,87

<1> dauerhaftes Vollzeitbeschäftigungsverhältnis

<2> Summe aus Teilzeit auf Dauer, Teilzeit befristet und Vollzeit befristet

<3> Gesamtzahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse für 1981 und 1982 geschätzt
 auf der Grundlage der Daten für die Gebietskörperschaften

Tabelle 2:

Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst
(in 1000)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Jahr	Beschäftigte insgesamt	Vollzeit- beschäftigte	Anteil in % von 1	Teilzeit gesamt	Anteil in % von 1	Teilzeit T 1	Anteil in % von T 1	Teilzeit T 2	Anteil in % von T 2
1970	3644	3266	89,63	378	10,37	264	7,24	114	3,13
1971	3807	3389	89,02	418	10,98	294	7,72	124	3,26
1972	3930	3489	88,78	441	11,22	307	7,81	134	3,41
1973	4050	3568	88,10	483	11,93	338	8,35	145	3,58
1974	4117	3617	87,86	501	12,17	348	8,45	153	3,72
1975	4184	3669	87,69	515	12,31	351	8,39	164	3,92
1976	4193	3660	87,29	533	12,71	361	8,61	172	4,10
1977	4191	3647	87,02	544	12,98	375	8,95	169	4,03
1978	4260	3696	86,76	564	13,24	394	9,25	170	3,99
1979	4369	3770	86,29	599	13,71	424	9,70	175	4,01
1980	4418	3802	86,06	618	13,99	453	10,25	165	3,73
1981	4498	3847	85,53	652	14,50	480	10,67	172	3,82
1982	4532	3851	84,97	681	15,03	504	11,12	177	3,91
1983	4540	3838	84,54	702	15,46	528	11,63	174	3,83
1984	4554	3821	83,90	733	16,10	552	12,12	180	3,95
1985	4594	3825	83,26	770	16,76	585	12,73	185	4,03
1986	4627	3827	82,71	798	17,25	614	13,27	184	3,98
1987	4634	3826	82,56	796	17,18	636	13,72	160	3,45
1988	4626	3838	82,97	817	17,66				

Quelle: Stat.Bundesamt (Hg): Fachserie 14, Reihe 6 "Personal des öffentlichen Dienstes" 1970-1988,
eigene Berechnungen

Tabelle 3:

Beschäftigtenanteile innerhalb der Beschäftigungsbereiche des unmittelbaren öffentlichen Dienstes

Bund

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit befrist.	in Aus- bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	T 1 gesamt	T 1 a.Dauer	T 1 befrist.	T 2 gesamt	T 2 a.Dauer	T 2 befrist.
1980	329751	90,60	1,02	4,28	4,10	3,88	0,22	3,86	3,66	0,21	0,24	0,22	0,02
1981	331951	90,13	1,04	4,57	4,26			4,02	3,84	0,18	0,24		
1982	332056	89,99	0,91	4,57	4,53					0,18			
1983	331807	89,40	1,27	4,45	4,89	4,66	0,22	4,56	4,35	0,21	0,33	0,31	0,02
1984	330732	89,38	0,96	4,50	5,16	4,96	0,20	4,82	4,63	0,19	0,34	0,33	0,02
1985	330403	89,24	1,00	4,44	5,32	5,09	0,22	5,03	4,82	0,20	0,29	0,27	0,02
1986	330634	88,62	1,16	4,52	5,70	5,44	0,25	5,31			0,39		
1987	332408	88,04	1,39	4,75	5,82	5,52	0,30	5,58			0,24		
1988	332508	87,38	1,66	5,82	6,96	6,56	0,40	6,63	0,00			0,00	

Länder

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit befrist.	in Aus- bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	T 1 gesamt	T 1 a.Dauer	T 1 befrist.	T 2 gesamt	T 2 a.Dauer	T 2 befrist.
1980	1818318	76,87	2,56	6,95	13,61	10,00	3,62	10,12	8,68	1,44	3,49	1,32	2,17
1981	1853295	76,45	2,46	6,50	14,59			11,09	9,89	1,20	3,51		
1982	1873048	75,58	2,56	6,72	15,14					0,90			
1983	1887975	74,59	2,53	6,92	15,97	12,50	3,46	12,40	11,45	0,95	3,56	1,06	2,51
1984	1895675	73,83	2,64	6,76	16,77	12,92	3,85	13,04	11,99	1,04	3,73	0,93	2,80
1985	1914787	72,63	2,71	6,74	17,92	13,74	4,17	14,05	12,85	1,20	3,87	0,89	2,98
1986	1921698	71,67	2,91	6,58	18,85	14,23	4,62	14,94			3,90		
1987	1909969	71,38	3,31	6,37	18,93	14,80	4,13	15,51			3,43		
1988	1914605	70,81	3,39	6,13	19,67	15,31	4,35	16,05			3,62		

Gemeinden

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit befrist.	in Aus- bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	T 1 gesamt	T 1 a.Dauer	T 1 befrist.	T 2 gesamt	T 2 a.Dauer	T 2 befrist.
1980	1156679	71,42	2,76	5,39	20,43	19,50	0,93	14,27	13,60	0,68	6,15	5,90	0,25
1981	1185792	70,80	2,74	5,41	21,04			14,71	13,68	1,03	6,33		
1982	1187365	70,53	2,48	5,57	21,42					0,67			
1983	1183873	69,88	3,06	5,64	21,42	20,47	0,95	15,25	14,62	0,63	6,17	5,85	0,32
1984	1197020	68,35	4,02	5,90	21,73	20,53	1,20	15,60	14,69	0,91	6,13	5,83	0,29
1985	1221022	67,19	4,62	6,18	22,00	20,55	1,45	15,90	14,79	1,11	6,10	5,76	0,34
1986	1254789	66,27	4,89	6,25	22,59	20,79	1,84	16,42			6,17		
1987	1275079	66,38	5,59	6,15	21,89	20,12	1,77	16,70			5,19		
1988	1276727	66,49	5,30	5,89	22,32	20,55	1,77	17,12			5,20		

Bundesbahn

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in befrist.	Aus- bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	T 1 gesamt	T 1 a.Dauer	T 1 befrist.	T 2 gesamt	T 2 a.Dauer	T 2 befrist.
1980	341499	95,53	0,00	3,45	1,02	1,02	0,00	0,77	0,77	0,00	0,25	0,25	0,00
1981	341871			4,42	1,01			0,78			0,23		
1982	335622			5,05	1,02								
1983	323657	93,61	0,00	5,18	1,21	1,20	0,01	1,00	1,00	0,00	0,21	0,20	0,01
1984	310060	94,92	0,00	4,07	1,01	1,00	0,01	0,82	0,82	0,00	0,19	0,18	0,01
1985	297790	94,72	0,01	4,25	1,03	1,02	0,01	0,85	0,85	0,00	0,18	0,16	0,01
1986	288086	94,19	0,03	4,73	1,05	1,04	0,01	0,89			0,17		
1987	279103	93,44	0,11	5,39	1,07	1,05	0,01	0,92			0,15		
1988	268772	92,83	0,12	5,92	1,13	1,11	0,01	0,99			0,14		

Bundespost

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in befrist.	Aus- bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	T 1 gesamt	T 1 a.Dauer	T 1 befrist.	T 2 gesamt	T 2 a.Dauer	T 2 befrist.
1980	515797	77,66	2,62	4,78	14,94	13,05	1,89	11,35	9,47	1,89	3,58	3,58	0,00
1981	512115			5,01	15,43			11,44			3,99		
1982	525840			5,51	16,80								
1983	526386	77,25	0,87	4,94	16,93	15,55	1,39	12,75	11,90	0,84	4,19	3,65	0,54
1984	531168	76,19	0,81	5,08	17,92	15,34	2,58	13,28	11,84	1,44	4,64	3,49	1,14
1985	536942	75,58	0,91	5,42	18,08	15,37	2,72	13,48	11,97	1,52	4,60	3,40	1,20
1986	529217	76,96	0,62	5,60	16,83	15,70	1,13	13,01			3,82		
1987	531632	76,75	0,87	5,24	17,14	15,70	1,44	13,60			3,54		
1988	527828	77,16	0,55	5,35	16,94	16,09	0,85	13,49			3,45		

unmittelbarer öffentlicher Dienst gesamt

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in befrist.	Aus- bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	T 1 gesamt	T 1 a.Dauer	T 1 befrist.	T 2 gesamt	T 2 a.Dauer	T 2 befrist.
1980	4202200	77,96	2,31	5,73	14,00	11,92	2,08	10,20	9,14	1,06	3,80	2,78	1,02
1981	4266856			5,68	14,71			10,79			3,92		
1982	4296869			5,93	15,27								
1983	4299306	76,10	2,20	5,98	15,72	13,74	1,98	11,79	11,07	0,72	3,93	2,67	1,26
1984	4311178	75,20	2,50	5,93	16,36	13,99	2,37	12,30	11,38	0,91	4,07	2,61	1,46
1985	4348818	74,14	2,74	6,06	17,06	14,45	2,61	12,93	11,87	1,05	4,13	3,49	1,56
1986	4373176	73,43	2,91	6,08	17,58	14,85	2,73	13,49			4,09		
1987	4379113	73,17	3,35	5,98	17,50	14,97	2,53	13,94			3,56		
1988	4370598	72,86	3,29	5,87	17,99	15,42	2,57	14,35			3,64		

Quelle: Stat.Bundesamt (Hg): Fachserie 14, Reihe 6 "Personal des öffentlichen Dienstes" 1983-1988,
eigene Berechnungen

Tabelle 4:

Anteile der einzelnen Beschäftigungsbereiche des unmittelbaren öffentlichen Dienstes an der jeweiligen Beschäftigungsform (1)

Bund
Bundesbahn
Bundespost
Länder
Gemeinden
Sonstige

unmittelbarer öffentlicher Dienst

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in Aus- befrist. bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	
1983	94,70	94,44	92,63	94,71	96,30	95,99	98,51
1984	94,67	94,40	93,71	94,11	96,30	95,90	98,69
1985	94,66	94,30	95,25	93,99	96,38	95,94	98,92
1986	94,56	94,23	94,03	93,92	96,32	95,89	98,77
1987	94,51	94,14	94,26	93,81	96,34	95,98	98,50
1988	94,49	94,09	94,84	93,83	96,29	95,92	98,55

Bund

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in Aus- befrist. bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	
1983	7,31	8,56	4,11	5,44	2,31	2,51	0,86
1984	7,26	8,61	2,75	5,48	2,33	2,61	0,65
1985	7,19	8,62	2,64	5,24	2,28	2,57	0,65
1986	7,15	8,60	2,83	5,28	2,36	2,66	0,69
1987	7,17	8,60	2,97	5,66	2,43	2,68	0,90
1988	7,19	8,59	3,19	6,19	2,47	2,71	1,02

Bundesbahn

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in Aus- befrist. bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	
1983	7,13	8,74	0,01	6,17	0,56	0,63	0,04
1984	6,81	8,57	0,01	4,64	0,43	0,49	0,03
1985	6,48	8,25	0,01	4,51	0,40	0,46	0,03
1986	6,23	7,96	0,06	4,81	0,38	0,44	0,03
1987	6,02	7,66	0,19	5,39	0,37	0,43	0,03
1988	5,81	7,37	0,22	5,83	0,37	0,43	0,03

Bundespost

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in Aus- befrist. bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	
1983	11,59	11,74	4,49	9,59	12,70	13,30	8,45
1984	11,66	11,78	3,74	9,93	12,99	12,95	13,22
1985	11,69	11,87	3,91	10,38	12,61	12,60	12,71
1986	11,44	11,95	2,42	10,46	11,16	12,27	4,94
1987	11,47	11,99	2,95	9,99	11,45	12,22	6,81
1988	11,41	12,03	1,93	10,34	10,95	12,09	3,94

Länder

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in Aus- befrist. bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	
1983	41,59	40,65	46,71	48,14	42,94	38,35	75,62
1984	41,63	40,75	43,43	47,19	43,39	38,95	70,37
1985	41,68	40,67	41,55	46,04	44,57	40,18	69,61
1986	41,55	40,41	41,29	44,64	45,37	40,37	73,35
1987	41,22	40,06	40,59	43,62	45,45	41,40	70,06
1988	41,39	40,06	42,89	42,96	46,11	41,73	73,07

Gemeinden

	Beschäft. gesamt	Vollzeit a.Dauer	Vollzeit in Aus- befrist. bildung	Teilzeit gesamt	Teilzeit a.Dauer	Teilzeit befrist.	
1983	26,08	23,88	35,51	24,59	36,13	39,36	13,07
1984	26,29	23,82	41,82	26,01	35,50	39,07	13,87
1985	26,58	24,00	45,16	26,93	34,90	38,32	15,38
1986	27,13	24,40	45,33	27,71	35,51	38,52	19,09
1987	27,52	24,87	45,73	28,09	35,08	37,56	20,01
1988	27,60	25,08	44,66	27,51	34,90	37,34	19,86

(1) 100% = Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse in der jew. Beschäftigungsvariante im gesamten öffentlichen Dienst

Quelle: Stat.Bundesamt (Hg): Fachserie 14, Reihe 6 "Personal des öffentlichen Dienstes" 1983-1988, eigene Berechnungen

Literatur

Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Apel, Frau Dr. Däubler-Gmelin u.a. zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise; Dt.Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/2822 vom 24.8.1988

Antworten der CDU auf den Fragenkatalog der KOMBA-Gewerkschaft an die politischen Parteien zur Bundestagswahl 1987 vom 5.11.1986

Battis, U., 1986: Teilzeitbeschäftigung von Beamten, in: ZBR 10/1986

Becker, B., 1981: Mögliche politisch administrative Folgen der Bevölkerungsentwicklung, in: Die Verwaltung, Bd.14, S.409-442

Becker, R., 1989: Individuelle Ressourcen und organisationelle Grenzen. Karrieremuster von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, Arbeitspapier Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin

Büchtemann, C.F., 1989: Befristete Arbeitsverträge, in: WZB-Mitteilungen 45

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1977: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, in: Wochenbericht 28/77

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1984: Beschäftigung im öffentlichen Dienst, in: Wochenbericht 23/84

Dittrich, W. u.a., 1989: Staatliche Teilzeitförderung in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst: Regelungen, Interessen, Wirkungen, in: MittAB 2/89

Hartfiel, G., 1971: Ideologie und Arbeitsplatzstruktur der öffentlichen Verwaltung zwischen technischem Fortschritt und sozialem Wandel, Stuttgart (Schrift der Gewerkschaft ÖTV, Hauptvorstand)

Hauptvorstand der ÖTV, 1987: Steuern und Finanzen. Für eine Reform des Gemeindefinanzsystems, Stuttgart

Häußermann, H., 1989: Das Verhältnis zwischen lokaler und staatlicher Politik in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Bremen

Heinelt, H., 1989: Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung am Beispiel ausgewählter Arbeitsamtsbezirke, in: MittAB 2/89

Hoffmann, E./Weidig, I., 1986: Der Arbeitskräftebedarf im Dienstleistungssektor bis zum Jahre 2000 nach Wirtschaftszweigen, in: MittAB 1/86

Keller, B., 1985: Die Entwicklung der Gesamtbeschäftigtenzahlen des öffentlichen Dienstes seit 1960: Tendenzen und aktuelle Probleme, in: Die Personalvertretung, H.6/1985, S.231-246

Keller, B., 1985a: Segmentationstheorien und die Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors, in: KZfSS, 37.Jg., 1985, S.648-676

Keller, B., 1983: Staatsfinanzen und öffentlicher Dienst, in: aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/83

Laubinger, H.W., 1976: Öffentlicher Dienst, in: Bierfelder, W. (Hg.), Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes, Das Personalwesen, S.1069

Meixner, E., 1986: Die Herausforderung an eine Organisations- und Personalpolitik im Zeichen der Sparpolitik, in: Der öffentliche Dienst, 39.Jg., Nr. 1-2/86

Molitor, B./König. (Hg.), 1988: Ökonomischer Wandel und Verwaltungsreform, Baden-Baden

Molitor, B., 1988: Wirtschaftlicher Wandel und Verwaltungsreform, in: Molitor/König (Hg.)

Niksch, H.J., 1986: Zu den Auswirkungen der Erweiterung der Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung und langfristigen Beurlaubung von Beamten und Richtern, in: ZBR 10/1986, S.291ff

Reineke, F., 1987: Das personalwirtschaftliche Verhalten der Kommunen unter finanziellem Druck, Frankfurt/M./Bern/New York/Paris

Rudolph, H., 1987: Befristete Beschäftigung - ein Überblick - in: MittAB 1/86

Schmidt, K.-D., 1983: Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst vor der Wende, in: Die Weltwirtschaft, 1/1983, S.78ff

Schmidt-Eichstädt, G., 1981: Bundesgesetze und Gemeinden. Die Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz

Sharkansky, I., 1978: Public Administration, 4.Aufl., Chicago

Siedentopf, H./Hauschild, C., 1988: Personnel policies in the Federal Republic of Germany: scarce resources and modernization programmes, in: International Review of Administrative Sciences, H.3/1988, S.453-466

Tekles, H., 1986: Bevölkerungsentwicklung und Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden

Tofaute, H., 1980: Die Mehreinstellung von öffentlichem Personal als Instrument einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen 11/80

Tofaute, H., 1987: Aufgabenwandel und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 5/87

Windhoff-Héritier, A., (Hg.) 1987: Verwaltung und ihre Umwelt, Opladen

Vom Sfb 186 wurden im Jahre 1989 folgende Arbeitspapiere herausgegeben:

- Nr. 1 Voges, Wolfgang; Lohmöller, Jan-Bernd: Bedingungen vorzeitiger Beendigung der Erwerbsphase. Ein PLS-Modell zur Erklärung der Kausalzusammenhänge am Beispiel des Vorruhestands
- Nr. 2 Born, Claudia: Wie sich die Bilder gleichen... Zur Situation weiblicher Lehrlinge nach Kriegsende
- Nr. 3 Buhr, Petra; Leibfried, Stephan; Ludwig, Monika; Voges, Wolfgang: Passages through Welfare, The Bremen Approach to the Analysis of Claimant's Careers in "Publicity Administrated Poverty"
- Nr. 4 Heinz, Walter R.: Social Risks and Status Passages in Life Course. Introduction to the First International Symposium
- Nr. 5 Osterland, Martin: "Normalbiographie" und "Normalarbeitsverhältnis"
- Nr. 6 Meuser, Michael; Nagel, Ulrike: Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion
- Nr. 7 Krüger, Helga; Born, Claudia: Sequenzmuster in unterbrochenen Erwerbskarrieren und Ausdifferenzierung in Qualifikationsspektrum von Frauen

Im Jahr 1990 werden folgende Arbeitspapiere erscheinen:

- Nr. 8 Buhr, Petra; Ludwig, Monika: Armutsdynamiken (Arbeitstitel)
- Nr. 9 Warsewa, Günter: Entwicklungstendenzen abweichender Beschäftigung im öffentlichen Dienst der BRD